SENATE SÉNAT

CANADA

First Session
Forty-second Parliament, 2015-16-17-18

*Proceedings of the Standing Committee on*

# RULES, PROCEDURES AND THE RIGHTS OF PARLIAMENT

*Chair:*
The Honourable LEO HOUSAKOS

Tuesday, March 20, 2018 (in camera)
Tuesday, March 27, 2018
Tuesday, April 17, 2018

Issue No. 12

Consideration of a draft agenda (future business)

and

*Eleventh meeting:*

Pursuant to rule 12-7(2)(c), consideration of the orders and practices of the Senate and the privileges of Parliament

and

*First meeting:*

Develop and propose amendments to the *Rules of the Senate* to establish the Standing Committee on Audit and Oversight

WITNESSES:
(*See back cover*)

Première session de la
quarante-deuxième législature, 2015-2016-2017-2018

*Délibérations du Comité permanent du*

# RÈGLEMENT, DE LA PROCÉDURE ET DES DROITS DU PARLEMENT

*Président :*
L'honorable LEO HOUSAKOS

Le mardi 20 mars 2018 (à huis clos)
Le mardi 27 mars 2018
Le mardi 17 avril 2018

Fascicule nº 12

Étude d'un projet d'ordre du jour (travaux futurs)

et

*Onzième réunion :*

Conformément à l'article 12-7(2)(c) du Règlement, étude des ordres et pratiques du Sénat et les privilèges parlementaires

et

*Première réunion :*

Rédiger et proposer des modifications au *Règlement du Sénat* pour établir le Comité permanent de l'audit et de la surveillance

TÉMOINS :
(*Voir à l'endos*)

53872-53909-53942

## STANDING COMMITTEE ON RULES, PROCEDURES AND THE RIGHTS OF PARLIAMENT

The Honourable Leo Housakos, *Chair*

The Honourable Serge Joyal, P.C., *Deputy Chair*

The Honourable Murray Sinclair, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Batters
* Day
(or Mercer)
Eggleton, P.C.
Frum
Gold
Greene
* Harder, P.C.
(or Bellemare)
(or Mitchell)
Maltais
Marwah
Mercer
Mitchell
Ringuette
Saint-Germain
Seidman
* Smith
(or Martin)
Wells
Woo
* Woo
(or Saint-Germain)

*Ex officio members

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 12-5 and to the order of the Senate of November 7, 2017, membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Maltais was added to the membership (*April 12, 2018*).

The Honourable Senator Frum replaced the Honourable Senator Maltais (*March 27, 2018*).

The Honourable Senator Maltais replaced the Honourable Senator Frum (*March 27, 2018*).

The Honourable Senator Carignan, P.C., was removed from the membership of the committee, substitution pending (*March 26, 2018*).

The Honourable Senator Marwah was added to the membership (*March 20, 2018*).

The Honourable Senator Lankin, P.C., was removed from the membership of the committee, substitution pending (*March 20, 2018*).

The Honourable Senator Carignan, P.C., replaced the Honourable Senator Dagenais (*March 20, 2018*).

The Honourable Senator Dagenais replaced the Honourable Senator Carignan, P.C. (*March 19, 2018*).

The Honourable Senator Frum replaced the Honourable Senator Poirier (*February 28, 2018*).

The Honourable Senator Ringuette replaced the Honourable Senator Mégie (*February 27, 2018*).

## COMITÉ PERMANENT DU RÈGLEMENT, DE LA PROCÉDURE ET DES DROITS DU PARLEMENT

*Président :* L'honorable Leo Housakos

*Vice-président :* L'honorable Serge Joyal, C.P.

*Vice-président :* L'honorable Murray Sinclair

et

Les honorables sénateurs :

Batters
* Day
(ou Mercer)
Eggleton, C.P.
Frum
Gold
Greene
* Harder, C.P.
(ou Bellemare)
(ou Mitchell)
Maltais
Marwah
Mercer
Mitchell
Ringuette
Saint-Germain
Seidman
* Smith
(ou Martin)
Wells
Woo
* Woo
(ou Saint-Germain)

* Membres d'office

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité :*

Conformément à l'article 12-5 du Règlement et à l'ordre adopté par le Sénat le 7 novembre 2017, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Maltais a été ajouté à la liste des membres du comité (*le 12 avril 2018*).

L'honorable sénatrice Frum a remplacé l'honorable sénateur Maltais (*le 27 mars 2018*).

L'honorable sénateur Maltais a remplacé l'honorable sénatrice Frum (*le 27 mars 2018*).

L'honorable sénateur Carignan, C.P., a été retiré de la liste des membres du comité, remplacement à venir (*le 26 mars 2018*).

L'honorable sénateur Marwah a été ajouté à la liste des membres du comité (*le 20 mars 2018*).

L'honorable sénatrice Lankin, C.P., a été retirée de la liste des membres du comité, remplacement à venir (*le 20 mars 2018*).

L'honorable sénateur Carignan, C.P., a remplacé l'honorable sénateur Dagenais (*le 20 mars 2018*).

L'honorable sénateur Dagenais a remplacé l'honorable sénateur Carignan, C.P. (*le 19 mars 2018*).

L'honorable sénatrice Frum a remplacé l'honorable sénatrice Poirier (*le 28 février 2018*).

L'honorable sénatrice Ringuette a remplacé l'honorable sénatrice Mégie (*le 27 février 2018*).

Published by the Senate of Canada
Available on the Internet: http://www.parl.gc.ca

Publié par le Sénat du Canada
Disponible sur internet : http://www.parl.gc.ca

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Journals of the Senate*, Tuesday, March 27, 2018:

> The Senate resumed debate on the motion of the Honourable Senator Massicotte, seconded by the Honourable Senator Tannas, for the adoption of the twenty-first report (interim) of the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration, entitled *Audit and Oversight*, presented in the Senate on November 28, 2017.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 27 mars 2018 :

> Le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Massicotte, appuyée par l'honorable sénateur Tannas, tendant à l'adoption du vingt et unième rapport (intérimaire) du Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration, intitulé *Audit et surveillance*, présenté au Sénat le 28 novembre 2017.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat,*

Richard Denis

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, March 20, 2018
(37)

[*English*]

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met in camera this day at 9:36 a.m., in room 356-S, Centre Block, the chair, the Honourable Leo Housakos, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Batters, Dagenais, Eggleton, P.C., Frum, Gold, Greene, Housakos, Joyal, P.C., Ringuette, Seidman, Sinclair and Woo (12).

*In attendance:* David Groves and Marc-André Roy, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament; Charles Robert, former Clerk of the Subcommittee on Privileges.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

It was agreed that Mr. Robert be present for the in camera meeting.

Pursuant to rule 12-16(1)(d), the committee considered a draft agenda (future business).

At 10:28 a.m., the committee adjourned to the call of the chair.

*ATTEST:*

## PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 20 mars 2018
(37)

[*Traduction*]

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui à huis clos, à 9 h 36, dans la pièce 356-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Leo Housakos (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Batters, Dagenais, Eggleton, C.P., Frum, Gold, Greene, Housakos, Joyal, C.P., Ringuette, Seidman, Sinclair et Woo (12).

*Également présents :* David Groves et Marc-André Roy, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement; Charles Robert, ancien greffier du Sous-comité des privilèges.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Il est convenu que M. Robert soit présent pendant la séance à huis clos.

Conformément à l'article 12-16(1)d) du Règlement, le comité examine un projet d'ordre du jour (travaux futurs).

À 10 h 28, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

*La greffière du comité,*

Catherine Piccinin

*Clerk of the Committee*

---

OTTAWA, Tuesday, March 27, 2018
(38)

[*English*]

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met this day at 9:34 a.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Leo Housakos, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Batters, Gold, Greene, Housakos, Joyal, P.C., Maltais, Marwah, Ringuette, Seidman, Sinclair, Wells and Woo (12).

*In attendance:* Marc-André Roy, Analyst, Parliamentary and Research Services, Library of Parliament.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to rule 12-7(2)(c), the committee considered the orders and practices of the Senate and the privileges of Parliament.

OTTAWA, le mardi 27 mars 2018
(38)

[*Traduction*]

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui, à 9 h 34, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Leo Housakos (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Batters, Gold, Greene, Housakos, Joyal, C.P., Maltais, Marwah, Ringuette, Seidman, Sinclair, Wells et Woo (12).

*Également présent :* Marc-André Roy, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'article 12-7(2)c) du Règlement, le comité étudie les ordres et pratiques du Sénat et les privilèges parlementaires.

*WITNESS:*

*As an individual:*

Maxime St-Hilaire, Professor, Université de Sherbrooke.

Mr. St-Hilaire made a statement and answered questions.

At 10:47 a.m., the committee adjourned to the call of the chair.

*ATTEST:*

*TÉMOIN :*

*À titre personnel :*

Maxime St-Hilaire, professeur, Université de Sherbrooke.

M. St-Hilaire fait une déclaration et répond aux questions.

À 10 h 47, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

*Le greffier intérimaire du comité,*

Till Heyde

*Acting Clerk of the Committee*

---

OTTAWA, Tuesday, April 17, 2018
(39)

[*English*]

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met this day at 9:33 a.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Leo Housakos, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Batters, Eggleton, P.C., Frum, Gold, Greene, Housakos, Joyal, P.C., Maltais, Marwah, Ringuette, Seidman, Sinclair, Wells and Woo (14).

*Also present:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, March 27, 2018, the committee began its study to develop and propose amendments to the *Rules of the Senate* to establish the Standing Committee on Audit and Oversight.

*WITNESS:*

The Honourable Senator David M. Wells.

The chair made a statement.

The Honourable Senator Wells made a statement and answered questions.

At 10:48 a.m., the committee adjourned to the call of the chair.

*ATTEST:*

OTTAWA, le mardi 17 avril 2018
(39)

[*Traduction*]

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui, à 9 h 33, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Leo Housakos (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Batters, Eggleton, C.P., Frum, Gold, Greene, Housakos, Joyal, C.P., Maltais, Marwah, Ringuette, Seidman, Sinclair, Wells et Woo (14).

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi, 27 mars 2018, le comité entreprend son étude en vue de rédiger et de proposer des modifications au Règlement du Sénat pour établir le Comité permanent de l'audit et de la surveillance.

*TÉMOIN :*

L'honorable sénateur David M. Wells.

Le président fait une déclaration.

L'honorable sénateur Wells fait une déclaration, puis répond aux questions.

À 10 h 48, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

*La greffière du comité,*

Catherine Piccinin

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, March 27, 2018

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met this day at 9:34 a.m., pursuant to rule 12-7(2)(c), for the consideration of the orders and practices of the Senate and the privileges of Parliament.

**Senator Leo Housakos** (*Chair*) in the chair.

[*English*]

**The Chair:** Good morning. I welcome colleagues and members of the general public who are following the proceedings of this committee today. I will start off by asking my colleagues to introduce themselves.

[*Translation*]

**Senator Gold:** Marc Gold from Quebec.

[*English*]

**Senator Sinclair:** Murray Sinclair, Manitoba.

**Senator Marwah:** Sarabjit Marwah, Ontario.

**Senator Greene:** Stephen Greene, Nova Scotia.

**Senator Woo:** Good morning. Yuen Pau Woo, British Columbia.

[*Translation*]

**Senator Joyal:** Serge Joyal from Quebec.

**Senator Maltais:** Ghislain Maltais from Quebec.

[*English*]

**Senator Wells:** David Wells from Newfoundland and Labrador.

**Senator Seidman:** Judith Seidman from Montreal, Quebec.

[*Translation*]

**The Chair:** My name is Leo Housakos and I am the chair of the committee. I am from Montreal, Quebec.

[*English*]

We're here today to continue the committee's work on parliamentary privilege. Colleagues, as you are aware, in June 2015, in the last session of the Parliament, this committee tabled a report entitled *A Matter of Privilege: A Discussion*

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 27 mars 2018

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui, à 9 h 34, conformément à l'article 12-7(2)c) du Règlement, pour étudier les ordres et pratiques du Sénat et les privilèges parlementaires.

**Le sénateur Leo Housakos** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Bonjour. Bienvenue à mes collègues et aux membres du grand public qui assistent aux délibérations d'aujourd'hui du comité. Je vais d'abord demander à mes collègues de se présenter.

[*Français*]

**Le sénateur Gold :** Marc Gold, du Québec.

[*Traduction*]

**Le sénateur Sinclair :** Murray Sinclair, du Manitoba.

**Le sénateur Marwah :** Sarabjit Marwah, de l'Ontario.

**Le sénateur Greene :** Stephen Greene, de la Nouvelle-Écosse.

**Le sénateur Woo :** Bonjour. Yuen Pau Woo, de la Colombie-Britannique.

[*Français*]

**Le sénateur Joyal :** Serge Joyal, du Québec.

**Le sénateur Maltais :** Ghislain Maltais, du Québec.

[*Traduction*]

**Le sénateur Wells :** David Wells, de Terre-Neuve-et-Labrador.

**La sénatrice Seidman :** Judith Seidman, de Montréal, au Québec.

[*Français*]

**Le président :** Je m'appelle Leo Housakos et je suis président du comité. Je suis de Montréal, au Québec.

[*Traduction*]

Nous sommes réunis ici en vue de poursuivre les travaux du comité sur le privilège parlementaire. Chers collègues, comme vous le savez, en juin 2015, durant la précédente législature, le comité a déposé un rapport intitulé *Une question de privilège : document de travail sur le privilège parlementaire au Canada au*

*Paper on Canadian Parliamentary Privilege in the 21st Century*, a document that will serve in doing our study going forward.

Our committee has agreed to do this work. Parliamentary privilege, as we all know, is an essential component of our parliamentary process. Today I wish to welcome to our committee our first official witness on this study.

[*Translation*]

Let me introduce Maxime St-Hilaire. He has been a professor in the Faculty of Law at the Université de Sherbrooke since 2010. He was a researcher at Berlin's Centre Marc Bloch and at the Centre de recherche en éthique at the University of Montreal, where he also lectured on comparative constitutional law. Mr. St-Hilaire is a member of the advisory committee of the Institute of Parliamentary and Political Law.

Mr. St-Hilaire, thank you for accepting our invitation. I now ask you to make your opening remarks.

**Maxime St-Hilaire, Professor, Université de Sherbrooke, as an individual:** Thank you. It is truly an honour to be invited at the beginning of the study on parliamentary privilege. I read the latest version of your document and thought it was very well done. It is all the more interesting for me to contribute to your consultations on a new version of this extensive work on the critical issue of parliamentary privilege. I would like to commend the quality of the committee's work on this issue and the initiative as well.

I would like to talk to you about my angle of approach and I want to take advantage of my presentation to talk about parliamentary privilege in a comprehensive and contextual way rather than going into detail. My goal is to present current issues to help update and modernize parliamentary privilege to ensure that this institution meets the current needs. I would like to talk about solutions that have been recognized in Canadian law so far, compared to what is being done abroad, and what I consider to be global trends and world standards, meaning the best practices in the area.

First, I will briefly review what parliamentary privilege is and therefore its true purpose and goal so that we have a clear concept to agree on. We often hear circular arguments; autonomy is a reason for privilege. It's a tautology; it's begging the question. Why this degree of autonomy? What is its purpose? What are the current issues? I would like to look at Canadian law from a comparative perspective. In terms of the nature of parliamentary privilege, I would like to stress that it is a legal institution, meaning that it does not exist outside the law. We used to hear that often and, fortunately, we hear it less and less.

*XXIe siècle*, un document qui nous servira dans le cadre de notre étude.

Notre comité a convenu de procéder à cette étude. Le privilège parlementaire, comme nous le savons tous, est un élément essentiel du processus parlementaire. Aujourd'hui, je veux souhaiter la bienvenue au comité à notre premier témoin officiel pour cette étude.

[*Français*]

Je vous présente M. Maxime St-Hilaire. Il est professeur à la faculté de droit de l'Université de Sherbrooke depuis 2010. Il a été chercheur au Centre Marc Bloch de Berlin ainsi qu'au Centre de recherche en éthique de l'Université de Montréal, université où il a également enseigné le droit constitutionnel comparé, à titre de chargé de cours. M. St-Hilaire est membre du conseil consultatif de l'Institut de droit parlementaire et politique.

Je vous remercie, monsieur St-Hilaire, d'avoir accepté notre invitation, et je vous invite maintenant à faire votre exposé.

**Maxime St-Hilaire, professeur, Université de Sherbrooke, à titre personnel :** Je vous remercie. C'est un réel honneur d'être invité en début de processus d'étude sur le privilège parlementaire. J'ai lu la dernière version de votre document et je l'ai trouvé très bien fait. C'est d'autant plus intéressant pour moi de contribuer à vos réflexions sur une nouvelle version d'un travail approfondi sur la question capitale du privilège parlementaire. J'aimerais saluer la qualité du travail du comité sur cette question et l'initiative aussi.

J'aimerais vous parler de mon angle d'approche et je veux profiter de mon intervention pour parler du privilège parlementaire de manière à assez globale et contextuelle plutôt que d'entrer dans le menu détail. Mon but est de présenter les enjeux actuels de manière à contribuer à l'actualisation et à la modernisation du privilège parlementaire pour s'assurer que cette institution réponde aux besoins actuels. J'aimerais aborder des solutions qui jusqu'ici ont été reconnues en la matière en droit canadien, en comparaison avec ce qui se fait en l'étranger, et ce que je considère être les tendances mondiales et les standards mondiaux, c'est-à-dire les meilleures pratiques dans le domaine.

D'abord, je ferai un bref rappel de ce qu'est le privilège parlementaire afin d'avoir une notion précise sur laquelle s'entendre et donc quelle est sa véritable raison d'être et son véritable but. On entend souvent des raisonnements circulaires, l'autonomie est une raison d'être du privilège. C'est une tautologie, c'est une pétition de principe. Pourquoi ce niveau d'autonomie? À quoi sert-il? Quels en sont les enjeux actuels? J'aimerais situer le droit canadien dans une perspective comparative. Sur la question de la nature du privilège parlementaire, j'aimerais insister sur le fait qu'il est une institution juridique c'est-à-dire qu'il n'existe pas en dehors du

It is truly a legal status of parliamentarians as individuals and as a group. It provides for powers, immunities and a degree of inviolability that override common rights. I stress the legal dimension of parliamentary privilege. It is not something highly political that opposes the legal. The law creates a special status, in the same way that this right creates a special status for the executive. So it's the status of the government with the Royal Prerogative, in the same way that the judiciary enjoys a special status in terms of achieving the principle of independence of the judiciary. Similarly, it is a strictly legal institution. So, in terms of codification, it allows for some nuance right away. Only formal sources of law can legally codify parliamentary privilege. Therefore, parliamentarians, as individuals or as groups, outside Parliament, cannot do so. Parliamentarians cannot define their own rights; only formal sources of law, constitutional law, ordinary legislation, and case law can define parliamentary privilege as such, as a legal institution.

Initially, when this institution emerged in England, its purpose was to protect parliamentarians against the executive and the judiciary, the courts, at a time when the courts did not enjoy the guarantees of independence as they do now. There was a time when the courts were much more dependent on the executive. Parliamentarians were protected from the executive, directly and indirectly, that is to say, by the courts, which, it could reasonably be feared, were more or less controlled by the executive. At that time, in addition to the courts not being so independent, the executive was separate from the legislative branch. It was completely different from today. That was in the 17th century, well before the advent of responsible government and the parliamentary system. It is important to never lose sight of the context out of which parliamentary privilege emerged. Protecting parliamentarians against whom and under what conditions? Those conditions have changed, that's why I provide this reminder.

As the Venice Commission — an independent international advisory body of experts, a think tank on best practices in constitutional law — has noted, the current situation invites us to rethink parliamentary privilege. The establishment and operation of the parliamentary system, which calls into question the distinction between the executive and the legislative branches, and which ultimately sees the executive merging, especially in two-party systems with a parliamentary majority, weakens the interest in protecting the parliamentary majority against the executive since it is ultimately, in practice, the same group.

droit, on l'a souvent entendu et, fort heureusement, on l'entend de moins en moins.

Il s'agit véritablement d'un statut juridique des parlementaires pris individuellement et en groupe qui prévoit des pouvoirs, immunités et certaines inviolabilités qui sont dérogatoires aux droits communs. J'insiste sur la dimension juridique du privilège parlementaire. Il ne s'agit pas de quelque chose d'éminemment politique qui vient s'opposer au juridique. C'est le droit qui crée un statut particulier, et ce, de la même manière que ce droit crée un statut particulier pour l'exécutif. Donc, un statut du gouvernement avec la prérogative royale, de la même manière que le judiciaire en droit bénéficie d'un statut particulier pour ce qui est d'arriver au principe d'indépendance de la magistrature. Pareillement, c'est une institution à proprement juridique. Donc, tout de suite sur la question de la codification, ça permettrait d'apporter une certaine nuance. Seules les sources formelles du droit peuvent codifier juridiquement le privilège parlementaire. Donc, les parlementaires, pris individuellement ou en groupe, à l'extérieur du législateur, ne peuvent le faire. Les parlementaires ne peuvent définir eux-mêmes leurs droits, seules les sources formelles de droit, la Loi constitutionnelle, la loi ordinaire et la jurisprudence peuvent définir le privilège parlementaire en tant que tel, c'est-à-dire en tant qu'institution juridique.

À l'origine, lorsque cette institution a émergé, en Angleterre, sa raison d'être était la protection des parlementaires contre l'exécutif et le judiciaire, les tribunaux, à une époque où les tribunaux ne bénéficiaient pas des garanties d'indépendance dont ils bénéficient à l'heure actuelle. Donc, il y a une époque où les tribunaux dépendaient beaucoup plus de l'exécutif. On protégeait les parlementaires de l'exécutif, directement et indirectement, c'est-à-dire aussi par l'intermédiaire des tribunaux dont il était raisonnable de craindre qu'ils étaient plus ou moins contrôlés par l'exécutif. À cette époque, au-delà de cette dimension, c'est-à-dire de tribunaux qui n'étaient pas aussi indépendants, l'exécutif était distinct du législatif. C'était totalement différent d'aujourd'hui. On parle, au XVII[e] siècle, d'une période bien antérieure à l'apparition du gouvernement responsable et du système parlementaire. Il est important de ne jamais perdre de vue le contexte d'émergence du privilège parlementaire. Il s'agissait de protéger les parlementaires contre qui et dans quelles conditions? Ces conditions ont changé, c'est pourquoi je le rappelle.

Comme la Commission de Venise — qui est un organe international consultatif indépendant composé d'experts, organe de réflexion sur les meilleures pratiques du droit constitutionnel — l'a observé, la situation actuelle nous invite à repenser le privilège parlementaire. L'établissement et l'opérationnalisation du régime parlementaire, qui remet en cause la distinction entre exécutif et législatif, et qui voit finalement l'exécutif se fondre, surtout dans les systèmes qui favorisent le bipartisme avec la majorité parlementaire, rend beaucoup plus faible l'intérêt de protéger la majorité parlementaire contre l'exécutif puisqu'il s'agit finalement, en pratique, du même groupe.

Party discipline, and therefore the creation of disciplined parties, which has contributed to the consolidation of the parliamentary system, is also a game changer. In this sense, the particular interest of parliamentary privilege, at the present time, may be to protect the parliamentary minority from the parliamentary majority, meaning that the threat to the legislative branch is no longer the executive being separate from the legislative. It's actually about protecting the parliamentary minority from the majority. The current need to protect parliamentarians is expressed much more in those terms. The risk is oppressing the political minority. It may therefore be a priority, as the Venice Commission has noted, to consider the need for special protection or for adapting parliamentary privilege to this special need to protect the political minority.

Another noteworthy new development is the independence and autonomy of the judiciary, which is nothing like it was in the 17th century, for example. This makes the courts much less of a threat for parliamentarians than it may have been at one time. Parliamentarians are therefore no longer threatened by the justice system in the same way they may have been at a time when justice was highly dependent on an independent executive and separate from the legislative power.

The Venice Commission mentions the paradox of parliamentary immunity, which can serve to consolidate or to undermine democracy, if this institution is not in tune with the evolution of modern representative democracy and the current conditions of the rule of law.

So I think I have already covered the current issues by comparing the original context from which parliamentary privilege emerged with the current situation. We see that the issues are particularly related to protecting the parliamentary minority. This also concerns the discussion on the powers to discipline members of Parliament. In its study on parliamentary immunities, which is the European term for parliamentary privilege, the Venice Commission did not go into this issue of member discipline, but said that it is a topic that deserves to be explored further. And if memory serves, that issue is addressed in the document entitled *A Matter of Privilege*. I clearly remember reading the committee's concerns about the issue.

From a comparative perspective, the current issues I have just indicated explain why, in my opinion, we are seeing a trend around the world towards the relative narrowing of parliamentary privilege. The trend is not to broaden, but rather to narrow parliamentary privilege and immunity, as we have known them historically. We can see this in many countries. The Venice Commission has also observed it.

La discipline de parti, donc l'établissement de partis disciplinés, qui a contribué à la consolidation du régime parlementaire, change aussi la donne. De cette façon, l'intérêt particulier du privilège parlementaire, à l'heure actuelle, peut être de protéger la minorité parlementaire de la majorité parlementaire, c'est-à-dire que la menace à l'endroit du législatif n'est plus un exécutif distinct du législatif. Il s'agit plutôt de protéger la minorité parlementaire de la majorité, en fait. Le besoin actuel de protection des parlementaires s'exprime beaucoup plus en ces termes. Le risque est celui de l'oppression de la minorité politique. Il peut donc être prioritaire, comme la Commission de Venise l'a constaté, de réfléchir aux besoins d'une protection spéciale ou d'une adaptation du privilège parlementaire à ce besoin spécial de protection de la minorité politique.

Autre nouveauté notable, l'indépendance et l'autonomie de la justice, qui n'a rien à voir avec ce qu'elle était au XVII^e^ siècle, par exemple, qui fait des tribunaux une menace vraiment moindre que ce qu'elle a pu représenter à une époque à l'endroit des parlementaires. Les parlementaires ne sont donc plus menacés par la justice de la même manière qu'ils ont pu l'être à l'époque où la justice dépendait énormément d'un exécutif indépendant et distinct du pouvoir législatif.

La Commission de Venise parle du paradoxe de l'immunité parlementaire qui peut servir à consolider la démocratie comme à la saper, si cette institution n'est pas adaptée à l'évolution de la démocratie représentative moderne et des conditions actuelles de l'état de droit.

Je pense donc que j'ai déjà couvert les enjeux actuels en comparant le contexte d'origine d'émergence du privilège parlementaire et la situation actuelle. On voit que les enjeux sont notamment ceux de la protection de la minorité parlementaire. Cela concerne, entre autres, aussi la réflexion sur les pouvoirs de discipline des membres du parlement. Dans son étude sur les immunités parlementaires, qui est le langage européen pour parler du privilège parlementaire, la Commission de Venise n'a pas approfondi cette question de la discipline des membres, mais indique que c'est un sujet qui mérite d'être approfondi. Et si ma mémoire est juste, c'est une question qui est abordée dans le document *Une question de privilège*. Je me souviens très bien avoir lu les préoccupations du comité sur cette question.

Dans une perspective comparative, les enjeux actuels que je viens d'indiquer expliquent, à mon avis, pourquoi on observe dans le monde une tendance au relatif rétrécissement du privilège parlementaire. La tendance n'est pas à l'élargissement, elle est plutôt au rétrécissement du privilège et de l'immunité parlementaires, tel que nous les avons connus historiquement. Cela s'observe dans de nombreux pays. La Commission de Venise l'a aussi constaté.

In many countries, the constitutional or supreme court controls the organic legislation and the internal regulations of the parliamentary assemblies. So, this is a significant part of the litigation in several constitutional courts. The Constitutional Council of France is also responsible for overseeing the rules of the parliamentary assemblies.

For Hans Kelsen, one of the leading thinkers of the European constitutional justice system, constitutional justice was never supposed to take the form of a substantive, material oversight of that legislation, but a purely formal oversight, and the constitutional court was just supposed to ensure that the legislation has been tailored to the applicable procedure. This is all to show you to what extent Canadian law on these issues is rather an exception in preparing the ground compared to world standards. After all, we inherited it from British law, which has no tradition of overarching or constitutional legislation.

So, in many countries, parliamentary privilege, parliamentary immunities, are subject to a supreme law and to constitutional oversight, and, furthermore, parliamentary privilege is subject to ordinary law. It is up to the parliament to provide for parliamentary immunities. We also understand that, in a well-established parliamentary system, there is no need to protect the parliament from itself. So, from the beginning, it has been about protecting parliamentarians from an executive that could pose threats, but there was never any question of protecting parliamentarians from themselves.

Historically, therefore, parliament has always been able to define, provide and limit the immunities, the special powers and the inviolability of parliamentarians.

In Canada, because of the Supreme Court case law, because of some of the choices that were made, not unanimously — they were majority decisions, they were not unanimous — we went, paradoxically enough, against the current of what is done around the world. The preamble of our constitutional legislation refers to a constitution similar to that of the United Kingdom. But they have no constitutional legislation as we know it — there is no written constitution. On this curious basis, the Supreme Court has decided to remove parliamentary privilege from the control of the constitutional law. It is quite exceptional. Not much can be done; it is a de facto legal situation. Without a constitutional amendment, it would be very difficult to revisit. In terms of global trends, it is really quite outrageous to see parliamentary privilege slip out of the control of the supreme law. Normally, a good deal of constitutional justice is about ensuring the quality of internal democracy and the respect for parliamentary procedure.

Dans de nombreux pays, la cour constitutionnelle ou suprême contrôle la loi organique et le règlement interne des assemblées parlementaires. Donc, c'est une partie importante du contentieux de plusieurs cours constitutionnelles. Le Conseil constitutionnel de la France est aussi chargé du contrôle du règlement des assemblées parlementaires.

Chez un des principaux penseurs du système de justice constitutionnelle à l'Européenne, Hans Kelsen, la justice constitutionnelle ne devait pas prendre une forme de contrôle substantiel, matériel des lois, mais un contrôle purement formel, et la cour constitutionnelle devait justement veiller à ce que les lois aient été adaptées conformément à la procédure applicable. Tout cela pour vous démontrer à quel point, pour préparer le terrain, le droit canadien sur ces questions, hérité du droit britannique — qui, lui, ne connaît pas la tradition d'une loi suprême, donc d'une loi constitutionnelle —, est plutôt exceptionnel par rapport aux standards mondiaux.

Donc, dans bien des pays, le privilège parlementaire, les immunités parlementaires sont assujettis à la loi suprême et au contrôle de constitutionnalité, et, à plus forte raison, le privilège parlementaire est assujetti à la loi ordinaire. Il revient au législateur de prévoir les immunités parlementaires. Et on comprend que dans un système parlementaire bien établi, il n'y a pas lieu de protéger le parlement contre lui-même. Donc, il s'agissait, dès l'origine, de protéger les parlementaires contre un exécutif qui pouvait être menaçant, mais il n'a jamais été question de protéger les parlementaires contre eux-mêmes.

Donc, historiquement, le législateur a toujours pu définir, prévoir, circonscrire les immunités, les pouvoirs spéciaux et les inviolabilités des parlementaires.

Au Canada, en raison de la jurisprudence de la Cour suprême, donc de certains choix qui ont été faits, non pas de manière unanime — les motifs étaient majoritaires, ils n'étaient pas unanimes —, de manière assez paradoxale, on est allé à contre-courant de ce qui se fait dans le monde. En se fondant sur le préambule de nos lois constitutionnelles qui renvoie à une constitution semblable à celle du Royaume-Uni — qui ne connaît pas de loi constitutionnelle, comme nous le connaissons —, il n'y a pas de constitution écrite. Sur cette curieuse base, la Cour suprême a décidé de dérober le privilège parlementaire au contrôle de la Loi constitutionnelle. C'est assez exceptionnel. Il n'y a pas grand-chose à faire, c'est une situation juridique de fait. Sauf une modification constitutionnelle, il serait très difficile de revoir cela. Il est vraiment tout à fait exorbitant des tendances mondiales que de voir le privilège parlementaire échapper au contrôle de la loi suprême, alors que, normalement, une bonne partie de la justice constitutionnelle veille à s'assurer de la qualité de la démocratie interne et du respect de la procédure parlementaire.

Here is another somewhat worrying consideration. That issue was always the responsibility of Parliament. For example, in section 18 of the Constitution Act, 1867, which was amended in 1875 to broaden this jurisdiction, it is clear that it was Parliament, meaning federal legislation, that had to act in this area, under certain conditions, with a certain ceiling. It was up to the federal legislator to provide parliamentary privilege for both houses of the Parliament of Canada. The Privy Council recognized early on that, by virtue of their jurisdiction over their own constitutions, provincial legislatures could legislate the privilege of their assemblies.

The Supreme Court case law, with its test of necessity, has, in practice, removed the power from Parliament. So, after having removed parliamentary privilege from the supreme law, in practice, the Supreme Court has also removed parliamentary privilege from the powers of Parliament. The Supreme Court has substituted its own test of necessity. It tells us that there are small differences between what the court has said about provincial and federal parliamentary privileges. However, with respect to what is of particular interest to us here, parliamentary privilege at federal level, the court has said that the ceiling in section 18 of the Constitution Act, 1867, can be waived. That section says that we cannot go beyond what British law recognizes when legislating parliamentary privilege. The Supreme Court has said that the determining factor is necessity. So we can legislate, even beyond the ceiling, if we can demonstrate necessity. However, the Supreme Court will ultimately decide. The decision is no longer with the constitutional law or the ordinary legislator. According to the Supreme Court, that court will define the scope of parliamentary privilege very broadly.

Section 18 attributes powers. It says that the federal Parliament can legislate on the matter. However, section 18 has been given a substantial interpretation, whereby there is no longer any power to legislate. We have constitutionalized what is supposed to be the substance of the parliamentary privileges recognized by section 18. That is an entirely different reading of the provision.

I believe the challenge is significant if Canada is to address the current threats to modern democracy. We do not want to create a political class that is above the law. Nor do we want a democracy in which the majority — and I speak mostly of the House of Commons, which has to have confidence in the government — can too easily oppress the minority. I also think that it might be urgent to revive the idea that Parliament must be competent to define and regulate parliamentary privileges.

I will stop here. That was the essence of what I had to say. Thank you.

Un autre trait quelque peu préoccupant est le suivant. Cette question avait toujours relevé du législateur. Par exemple, à l'article 18 de la Loi constitutionnelle de 1867, qui avait été modifié en 1875 pour élargir cette compétence, il est clair que c'était le Parlement, donc la loi fédérale, qui devait agir en la matière, et ce, à certaines conditions — et, on avait fixé un plafond. C'était au législateur fédéral qu'il revenait de prévoir le privilège parlementaire des deux Chambres du Parlement canadien. Il a été reconnu assez tôt par le Conseil privé que, en vertu de leurs compétences sur leur propre constitution, les législatures provinciales pouvaient légiférer sur le privilège des assemblées.

La jurisprudence de la Cour suprême, avec son critère de nécessité, a, en pratique, écarté le pouvoir du législateur. Donc, après avoir fait échapper le privilège parlementaire à la loi suprême, en pratique, la Cour suprême a aussi fait échapper le privilège parlementaire au pouvoir des législateurs. La Cour suprême a substitué son propre critère de nécessité. Elle nous dit qu'il y a des petites différences entre ce que la cour a dit des privilèges parlementaires provinciaux et fédéraux. Cependant, au sujet de ce qui nous intéresse plus particulièrement ici, soit le privilège parlementaire fédéral, la cour a dit qu'on peut écarter le plafond prévu dans l'article 18 de la Loi constitutionnelle de 1867, qui dit qu'on ne peut pas aller au-delà de ce que le droit britannique reconnaît au moment où on légifère sur le privilège parlementaire. La Cour suprême a dit que ce qui est déterminant, c'est la nécessité. On peut donc légiférer, même au-delà du plafond prévu, si on peut faire la démonstration de ce qui est nécessaire. Toutefois, c'est la Cour suprême qui va décider en dernière analyse. Ce n'est plus la Loi constitutionnelle ni le législateur ordinaire, mais, à en croire la Cour suprême, c'est elle qui va définir très largement la portée du privilège parlementaire.

L'article 18 est une attribution de compétences. Il prévoit que le Parlement fédéral peut légiférer sur la question. Or, on a donné une interprétation substantielle à l'article 18. On n'y voit plus un pouvoir de légiférer. On a constitutionnalisé ce qui est censé être la substance des privilèges parlementaires reconnus par l'article 18, ce qui est une lecture tout à fait différente de la disposition.

Je crois que le défi est de taille si le Canada veut faire face aux menaces actuelles qui pèsent sur la démocratie moderne. Nous ne voulons pas créer une classe politique qui soit au-dessus de la loi. Nous ne voulons pas non plus une démocratie au sein de laquelle la majorité — et je parle surtout de la Chambre des communes, qui doit donner sa confiance au gouvernement — puisse trop facilement opprimer la minorité. Je pense aussi qu'il pourrait être urgent de réactiver l'idée que le législateur doit être compétent pour définir et encadrer les privilèges parlementaires.

Je vais m'arrêter ici. C'était l'essentiel de ce que j'avais à dire. Je vous remercie.

**Senator Gold:** Thank you, Mr. St-Hilaire. Your presentation was fascinating. You have already given us a lot to think about.

I would like to begin with your basic point that parliamentary privilege must be conceived of as a "legal creation," and continue with your last recommendation, to restore our power, as parliamentarians, to legislate on this issue.

If there is an issue on the content of privileges, given the case law — we can talk about freedom of expression, if we really want to, but our previous report contains a whole list — there is at the same time the conflict-resolution process or the issues that may arise in Parliament, either here or in the other place. In a previous meeting, several of our colleagues emphasized the importance of legislating on the internal process within Parliament to ensure that the Supreme Court would not be obliged to exercise some sort of judicial reserve over our actions. But it will demonstrate that we take fundamental justice seriously, or perhaps the constitutional standards that must be met when we are exercising our power, as parliamentarians, against one of our members or another entity.

Can you comment on the importance of this aspect and give us some recommendations on how to ensure that our internal processes meet the expectations of Canadians and the Canadian Charter?

**Mr. St-Hilaire:** I think I can do so to a certain extent. Legally, it is not because the Supreme Court has said that, by virtue of their privilege, parliamentarians may, as they fulfill their duties, largely escape from the Canadian Charter of Rights and Freedoms, for example. They cannot decide to set their own limits by themselves. In this exercise, I think that is how we have to see it. Besides passing acts, when parliamentarians interpret their privilege themselves or adopt internal regulations, they are exercising their privilege. As they exercise their privilege, nothing prevents parliamentarians from limiting themselves in a way that respects rights and freedoms, or their underlying values, even if that means adapting them. I am especially thinking about procedural guarantees. In the Canadian Charter, there are a huge number of guarantees that apply to the accused. That is not the issue in a disciplinary procedure, but we can draw inspiration from the legal guarantees and the recognized principles of fundamental justice, under section 7, to ensure increased procedural fairness, for example.

Another question that arises is about third-party rights and freedoms, for outsiders, those who are not members of Parliament. As a result of the *New Brunswick Broadcasting* decision, Parliament is not bound by the obligation to respect the rights and freedoms of those who are not members of Parliament.

**Le sénateur Gold :** Je vous remercie, monsieur St-Hilaire. Votre exposé était fascinant. Vous avez déjà ajouté beaucoup d'éléments à notre réflexion.

J'aimerais commencer avec votre point de base selon lequel le privilège parlementaire doit être conçu comme une « création juridique », et poursuivre avec votre dernière recommandation, soit de rétablir notre pouvoir, en tant que parlementaires, de légiférer sur cette question.

S'il y a un enjeu, étant donné la jurisprudence, sur le contenu des privilèges — on peut parler à la limite de liberté d'expression, mais notre rapport précédent en contient toute une liste —, il y a en même temps le processus pour régler les conflits ou les enjeux qui peuvent se produire dans un parlement, soit ici ou à l'autre endroit. Dans une réunion précédente, plusieurs de nos collègues ont souligné l'importance de légiférer sur le processus interne au sein du Parlement pour faire en sorte que la Cour suprême ne serait pas obligée d'exercer une sorte de réserve judiciaire par rapport à nos actions, mais cela démontrera qu'on prend au sérieux la justice fondamentale, ou peu importe, les normes constitutionnelles qui doivent être respectées lorsqu'on exerce notre pouvoir, à titre de parlementaires, contre un de nos membres ou une autre entité.

Pouvez-vous commenter sur l'importance de cet aspect et nous faire des recommandations sur la façon de faire en sorte que nos processus internes soient à la hauteur des attentes des Canadiens et des Canadiennes et de la Charte canadienne?

**M. St-Hilaire :** Je crois pouvoir le faire dans une certaine mesure. Sur le plan juridique, ce n'est pas parce que la Cour suprême a dit que les parlementaires, en vertu de leur privilège, échappaient largement dans l'exercice de leur mission, par exemple, à la Charte canadienne des droits et libertés, que les parlementaires ne peuvent pas eux-mêmes décider de s'autolimiter. Dans l'exercice, je crois qu'il faut le voir ainsi. En dehors de l'adoption d'une loi, quand les parlementaires interprètent eux-mêmes leur privilège ou adoptent des règlements internes, ils sont dans l'exercice du privilège. Dans l'exercice du privilège, rien n'empêche les parlementaires de s'autocontraindre de manière à respecter les droits et libertés ou les valeurs sous-jacentes, quitte à les adapter. Je pense notamment aux garanties procédurales. Dans la Charte canadienne, il y a énormément de garanties qui s'appliquent à l'inculpé. Ce n'est pas ce dont il s'agit lors d'une procédure disciplinaire, mais on peut s'inspirer des garanties juridiques et des principes de justice fondamentale reconnus, en vertu de l'article 7, pour veiller à une équité procédurale accrue, par exemple.

Une autre question qui se pose est celle du respect des droits et libertés des tiers, des étrangers, des non-membres du Parlement. D'après l'arrêt *New Brunswick Broadcasting*, dans l'exercice de son privilège parlementaire, la Chambre n'est pas liée par l'obligation de respecter les droits et libertés des non-membres

That was very recently confirmed by the Court of Appeal of Quebec in the *Singh* case. However, in the *Vaid* decision, a short passage indicates that the court can always verify whether the exercise of parliamentary privilege and a claim of privilege may not have undue effects on the rights of third parties. It is as if the court had reserved the right, on an ad hoc basis, to revisit the principle in *New Brunswick Broadcasting*.

It is important to keep that point in mind. Even in constitutional law, there is no absolute guarantee that exercising parliamentary privilege — when non-members of Parliament are concerned, anyway — will circumvent the Charter. As there is a risk that that is not the case, it would be preferable to respect Parliament's powers of constraint, such as summoning a witness to appear — understanding that those decisions are rarely enforced. Parliamentary assemblies in Canada very rarely exercise their constraining powers in cases where witnesses refuse to appear.

In decision-making and executive procedures, it would be good to make sure that rights and freedoms are respected. Nothing is preventing parliamentarians from doing that. This is an issue that the Venice Commission has emphasized. In other countries, rights and freedoms clearly apply to the exercise of privilege.

[*English*]

**Senator Sinclair:** I was interested in your comments, particularly in relation to the principle of independence of the Senate. I wonder if you might talk about how the issue of parliamentary privilege enhances or might limit the independence of the Senate as an institution and the independence of senators in their work; do you have some comments about that?

**Mr. St-Hilaire:** I'm just not sure I caught the question correctly. May I ask you to repeat?

**Senator Sinclair:** In the *Duffy* decision a number of comments were made by the trial judge in which he talked about the role of the Prime Minister's Office in giving direction about certain things that the Prime Minister wanted. And the trial judge talked about the impact that those instructions had upon behaviour within the Senate. So my question is if there are instructions in what you called a "politically partisan environment" that might go to limiting or interfering with the functions of a senator, that might be an issue of privilege; did I understand you correctly?

du Parlement. Cela a été confirmé par la Cour d'appel du Québec dans l'affaire *Singh* tout récemment. Par contre, dans l'arrêt *Vaid*, un petit passage indique que la cour pourra toujours vérifier si l'exercice du privilège parlementaire et la revendication d'un privilège ne peuvent pas avoir des effets démesurés sur les droits des tiers, comme si la cour s'était réservé la possibilité, sur une base ad hoc, de revenir sur le principe de l'arrêt *New Brunswick Broadcasting*.

Il est important de garder ce point à l'esprit. Ce n'est pas une garantie absolue, même en droit constitutionnel, que l'exercice du privilège parlementaire — en toutes circonstances, lorsque des non-membres du parlement sont concernés — échappera à la Charte. Comme il y a risque que cela ne se fasse pas et qu'il serait préférable de respecter les pouvoirs de contrainte du Parlement, comme la convocation à témoigner — on comprend que l'exécution forcée de ces décisions est rarement faite —, les assemblées parlementaires au Canada exercent très rarement de manière forcée leur pouvoir en cas de refus d'un témoin de comparaître.

Dans les procédures décisionnelles et d'exécution, il serait bien de veiller au respect des droits et libertés. Rien n'empêche les parlementaires de faire cela. C'est un enjeu souligné par la Commission de Venise. Dans d'autres pays, les droits et libertés s'appliquent clairement à l'exercice du privilège.

[*Traduction*]

**Le sénateur Sinclair :** Vos commentaires m'ont intéressé, particulièrement en ce qui concerne le principe de l'indépendance du Sénat. Pouvez-vous nous parler de la mesure dans laquelle le privilège parlementaire accroît ou diminue l'indépendance du Sénat en tant qu'institution et l'indépendance des sénateurs dans l'exercice de leurs fonctions? Avez-vous des commentaires à formuler là-dessus?

**M. St-Hilaire :** Je ne suis pas certain d'avoir bien compris la question. Pouvez-vous la répéter?

**Le sénateur Sinclair :** Dans la décision *Duffy*, un certain nombre de commentaires ont été formulés par le juge, notamment à propos du rôle du Cabinet du premier ministre relativement aux directives qui ont été données concernant certaines choses souhaitées par le premier ministre. Le juge a expliqué les répercussions que ces directives ont eues sur les comportements au sein du Sénat. Ma question est la suivante : avez-vous bien dit que, si, dans un environnement empreint de sectarisme politique, on donne des directives qui pourraient limiter ou entraver la capacité d'un sénateur d'exercer ses fonctions, cela pourrait soulever une question de privilège?

[*Translation*]

**Mr. St-Hilaire:** Actually, what I was talking about earlier, the limits on protecting the privilege of the parliamentary majority, applies less to the Senate. I hope I have stressed the increased importance at the moment of protecting the parliamentary minority. That applies mainly in the first chamber, where the idea of ministerial responsibility comes into play.

As for the Senate, the classic protection provided by parliamentary privilege continues to play an important role. It especially affects the parliamentary majority, where the one formerly protected becomes the new threat. In the Senate, we see the current trend to de-politicize the parties, given the increased role of independent senators.

First of all, the Senate does not have to demonstrate its confidence in the government. So that confirms the role of privilege, even today, in protecting the independence of the Senate. In that situation, senators are in the same position as the parliamentary minority in the House of Commons, meaning that they still benefit from the classic protection. Those previously protected become a threat when the parliamentary majority in the house gives its confidence to the executive and blends with it. That is not the case with any group of senators.

I do not know whether I have fully understood and answered your question, but in classic terms, parliamentary privilege still has greater importance in protecting the independence of the Senate than in protecting the parliamentary majority in the House of Commons.

**Senator Maltais:** Welcome, Mr. St-Hilaire. I listened to you carefully, because I sat for a long time in another chamber before coming here. In one way or another, the Supreme Court is taking away the sovereignty of Parliament. That was not in the Constitution. It was not the objective of constitutional experts at that time. In the 1870s, Parliament gave legislative assemblies the power to legislate matters of parliamentary immunity, because, at the time, it was much more important than today.

Over the years, the provinces have passed legislation on the protection of parliamentary immunity, in the interests of their citizens. That changed with the Constitution Act, 1982, which was, after all, an improved, repatriated version of the Constitution. I am not saying that we must take precedence over the courts. But the sovereignty of a democratic Parliament, especially in the Westminster model, must be the guardian of its own democracy through the election of each of its members. The judicial branch is not the guardian of democracy as we understand it today. But it sets the pass mark for the legislation adopted by Parliament.

[*Français*]

**M. St-Hilaire :** En effet, ce phénomène dont j'ai parlé plus tôt, qui limite l'intérêt de la protection du privilège de la majorité parlementaire, s'applique moins au Sénat. Je crois avoir insisté sur l'importance accrue à l'heure actuelle de protéger la minorité parlementaire. Cela s'applique surtout à la première Chambre, où le jeu de la responsabilité ministérielle intervient.

En ce qui concerne le Sénat, la protection classique du privilège parlementaire continue de jouer un rôle important. Cela concerne surtout la majorité parlementaire, où l'ancien protégé peut devenir la nouvelle menace. Il y a la tendance actuelle du Sénat à cette dépolitisation partisane vu le rôle accru des sénateurs indépendants.

D'abord, ce n'est pas le Sénat qui accorde sa confiance au gouvernement. Cela confirme donc l'intérêt du privilège encore aujourd'hui pour la protection de l'indépendance du Sénat. Sur ce plan, les sénateurs sont dans la même position que la minorité parlementaire au sein de la Chambre des communes, c'est-à-dire qu'ils bénéficient encore de la protection classique. Là où les anciens protégés peuvent devenir une menace, c'est lorsque la majorité parlementaire au sein de la Chambre donne sa confiance à l'exécutif et se confond avec lui. Ce n'est pas le cas d'aucun groupe de sénateurs.

Je ne sais pas si j'ai bien compris et répondu à votre question, mais dans sa conception classique, le privilège parlementaire a encore une plus grande importance pour la protection de l'indépendance du Sénat que pour celle de la majorité parlementaire à la Chambre des communes.

**Le sénateur Maltais :** Bienvenue, monsieur St-Hilaire. Je vous ai écouté attentivement, car j'ai siégé longtemps à une autre Chambre avant d'arriver ici. La Cour suprême vient, d'une façon ou d'une autre, enlever la souveraineté parlementaire. Cela n'était pas dans la Constitution. Ce n'était pas l'objectif des constitutionnalistes de l'époque. Le Parlement, dans les années 1870, a donné le pouvoir aux assemblées législatives de légiférer sur les questions d'immunité parlementaire parce qu'à l'époque, cela était beaucoup plus important qu'aujourd'hui.

Les provinces, dans l'intérêt de leurs concitoyens respectifs, ont légiféré au fil des ans sur la protection de l'immunité parlementaire. Cela a changé avec la Loi constitutionnelle de 1982 qui était quand même une reconduction améliorée et rapatriée de la Constitution. Je ne dis pas qu'il doit y avoir prépondérance sur les tribunaux, mais la souveraineté d'un Parlement démocratique, surtout dans le modèle de Westminster, doit être la gardienne de son instrument démocratique par l'élection de chacun de ses membres. La justice n'est pas la gardienne de la démocratie comme on l'entend aujourd'hui, mais elle va décerner les notes de passage aux lois législatives des parlements.

One question about the extent of parliamentary privilege particularly interests me. In Quebec, parliamentary immunity for parliamentarians doing their job is located inside the National Assembly and its committees. Beyond that, there is none. Once you are in the corridor or in the street, parliamentary immunity no longer exists. Is it the same here in the House of Commons and the Senate?

**Mr. St-Hilaire:** Actually, scholarly debates on those issues are currently going on. Following arrests and searches of material lent to members by the National Assembly, we have seen, in *Le Devoir*, for example, that constitutionals expert do not agree. Patrick Taillon and myself had different opinions as to whether or not parliamentary privilege exists.

The working conditions of parliamentarians have changed. Beforehand, it was easier to limit the scope of privilege to the parliamentary precinct, because the working conditions of parliamentarians were not the same. The means of communication and transmission were not the same. Geographically, the work of parliamentarians is a little broader now. That raises important questions.

**Senator Maltais:** In the specific case you are talking about, the material was seized outside the National Assembly. That supports my opinion that immunity stops outside the National Assembly and its committees inside Parliament. Outside Parliament, parliamentarians are subject to the law like everyone else.

**Mr. St-Hilaire:** The highest court in Great Britain has confirmed that parliamentary privilege exists outside Parliament in certain respects. There are personal immunities, conditions under which parliamentarians cannot be forced to testify. You may say that this is because we want to ensure that they can do their jobs.

It all remains anchored in the chamber, but, for searches that may take place outside the parliamentary premises, to my knowledge, there is no parliamentary immunity from prosecution other than freedom of speech. The only parliamentary immunity from prosecution is the freedom to be able to speak freely in the chamber. Where Canadian law sets itself apart favourably is that parliamentary immunity is quite restricted in Canada. With that exception, it is never criminal. There is no immunity from prosecution. I believe that it is not because material may have been paid for with parliamentary funds that there would be immunity against searches, lawful arrests in generally lawful conditions, warrants, reasonable cause, and so on. But if it is part of a lawful criminal investigation, there is no immunity from prosecution. So, a general immunity from searches outside the chamber, even on parliamentary premises, cannot be necessary to ensure the proper functioning of Parliament, to use the terms of the test in *Vaid*. There is no immunity from prosecution. The only thing is that, before a search is made on parliamentary

Une question m'intéresse plus particulièrement quant à l'étendue du privilège parlementaire. Au Québec, l'immunité parlementaire dans l'exercice des fonctions d'un parlementaire se situait à l'intérieur de l'Assemblée nationale et de ses comités. En dehors de cela, il n'y en a pas. Une fois dans le passage ou dans la rue, il n'y a plus d'immunité parlementaire. Est-ce la même chose ici à la Chambre des communes et au Sénat?

**M. St-Hilaire :** En fait, il y a des débats doctrinaux à l'heure actuelle sur ces questions. À la suite d'arrestations et de perquisitions de matériel prêté par l'Assemblée nationale à des députés, on a vu dans *Le Devoir*, par exemple, que les constitutionnalistes ne s'entendaient pas. Sur cette question, Patrick Taillon et moi avions des opinions différentes quant à l'existence ou non de privilège parlementaire.

Les conditions du métier de parlementaire ont changé. Avant, on pouvait plus facilement circonscrire la portée du privilège à l'enceinte du Parlement parce que les conditions de travail des parlementaires n'étaient pas les mêmes. Les moyens de communication et de diffusion n'étaient pas les mêmes. Le travail des parlementaires est maintenant un peu plus diffus géographiquement. Cela soulève des questions importantes.

**Le sénateur Maltais :** En ce qui concerne le cas spécifique dont vous parlez, le matériel a été saisi à l'extérieur de l'Assemblée nationale. Cela soutient mon opinion que l'immunité s'arrête à l'extérieur de l'Assemblée nationale et ses comités à l'intérieur du Parlement. À l'extérieur du Parlement, un parlementaire devient un justiciable comme tous les citoyens.

**M. St-Hilaire :** La Cour suprême britannique a confirmé que le privilège parlementaire a certains effets en dehors du Parlement. Il y a des inviolabilités personnelles, des conditions dans lesquelles on ne peut pas contraindre un parlementaire à témoigner. Vous me direz que c'est parce qu'on veut s'assurer qu'il peut faire son travail.

L'ancrage demeure dans la Chambre, mais quant aux perquisitions qui peuvent avoir lieu en dehors des lieux du Parlement, à ma connaissance, il n'y a pas d'immunité pénale parlementaire autre que celle de la liberté de parole. La seule dimension pénale de l'immunité parlementaire est la liberté de parole en Chambre. Là où le droit canadien se distingue favorablement sur le plan du contenu, c'est que l'immunité parlementaire est plutôt restreinte au Canada. Sauf cette exception, elle n'est jamais pénale. Il n'y a pas d'immunité pénale. Je crois que ce n'est pas parce que du matériel a été payé à même des fonds parlementaires qu'il y aurait une immunité contre des perquisitions, des arrestations menées légalement après les conditions générales de légalité, le mandat, le motif raisonnable, et cetera. Cependant, si c'est dans le cadre d'une enquête pénale légale, il n'y a pas d'immunité pénale, donc cela ne peut pas être, pour reprendre les termes du test de l'arrêt *Vaid*, nécessaire à l'exercice de la mission de parlementaire qui existe, une immunité générale contre les perquisitions en dehors de la

premises, the permission of the speaker of the chamber is required, but there is no immunity from prosecution beyond the immunity that applies to the words spoken by parliamentarians in the chamber.

In my opinion, many experts in the media have asked the wrong question. Many experts have said that the question to ask with the test in the *Vaid* decision is whether the material is necessary. No, that is not the question to ask. It is more abstract and more general. The question to ask about the test in *Vaid* is this: generally speaking, is it necessary for parliamentarians' work for them to have immunity against searches, including outside the premises? A telephone might appear necessary. A portable device might appear necessary. The answer to each question may be different. But, even if you think that the telephone or the device seems necessary for members' work, ask the same person: "do you believe that it is necessary for their parliamentary work for them to be immune from searches?" The person may perhaps say no. This is not playing with words. The questions, and the issues, are not the same.

**Senator Maltais:** What you are saying is totally true. Protection outside Parliament, extra privilege does not apply outside Parliament. That even includes constituency offices, which are not immune from legal action.

**Mr. St-Hilaire:** The objection that people could make to that is perhaps the test of necessity. Since the Supreme Court replaced legislation with the test of necessity, someone will always say: let us wait for the question to be asked at the Supreme Court and for the Supreme Court to answer the question about necessity. It is always possible to say: let's not be too categorical, let's be careful. We do not have the answer, but I do feel that you have to ask the question in the right way and, in my opinion, it is unlikely that a question like that can be answered in the affirmative.

**Senator Maltais:** I would like a clear answer. Parliamentary immunity applies to words spoken in the chamber and in committees like this one. I have to understand that, outside the chamber and the committee rooms, in the corridors or on the street, parliamentary immunity no longer applies. Is my understanding correct?

**Mr. St-Hilaire:** To my knowledge, the freedom to speak, the absolute immunity of parliamentarians to speak is, as we currently understand it, limited to remarks made in the chamber.

**Senator Maltais:** Thank you very much, Mr. St-Hilaire.

Chambre et même sur les lieux du Parlement. Il n'y a pas d'immunité pénale. La seule chose c'est qu'avant de faire une perquisition sur les lieux du Parlement, il faut l'autorisation du Président de la Chambre, mais il n'y a pas d'immunité pénale en dehors de l'immunité qui s'applique aux propos tenus par les parlementaires en Chambre.

Dans les médias, à mon avis, la question a été mal posée par de nombreux spécialistes. De nombreux spécialistes ont dit que la question à se poser en vertu de l'arrêt *Vaid* est celle de savoir si le matériel est nécessaire. Non, ce n'est pas la question à se poser. Elle est plus abstraite et plus générale. La question à se poser en vertu du test de l'arrêt *Vaid* est la suivante : est-il nécessaire, de manière générale, au travail des parlementaires, que ces derniers bénéficient d'une immunité contre les perquisitions y compris en dehors des lieux? Un téléphone peut avoir l'air nécessaire. Un appareil portable peut avoir l'air nécessaire. La réponse peut être différente aux deux questions. Par contre, même si on pense que le téléphone ou le portable paraît nécessaire au travail du député, si on demande à la même personne : est-ce que vous croyez que c'est nécessaire à leur travail parlementaire que les parlementaires soient immunisés contre les perquisitions? La personne va peut-être dire non. Ce n'est pas jouer avec les mots. Ce n'est pas la même question ni les mêmes enjeux.

**Le sénateur Maltais :** Ce que vous dites est totalement vrai. La protection extraparlementaire, extraprivilège ne s'applique pas en dehors du Parlement. Cela inclut même les bureaux de circonscription qui ne sont pas à l'abri des actes judiciaires.

**M. St-Hilaire :** On va peut-être vous objecter le critère de nécessité. Depuis que la Cour suprême a substitué aux lois le critère de nécessité, quelqu'un pourra toujours dire : attendons que la question soit posée à la Cour suprême et que la Cour suprême réponde à la question de nécessité. C'est toujours possible de dire : ne soyez pas trop catégorique, soyons prudents. Nous n'avons pas la réponse, mais déjà, je crois qu'il faut poser la question dans les bons termes et, à mon avis, il est invraisemblable de répondre par la positive à une telle question.

**Le sénateur Maltais :** J'aimerais obtenir une réponse claire. Pour les paroles prononcées en Chambre et en comité, comme celui-ci, l'immunité parlementaire s'applique. Je dois bien comprendre qu'en dehors de la Chambre et des salles de comité, dans le corridor ou sur la rue, l'immunité parlementaire ne s'applique plus. Est-ce que ma compréhension est correcte?

**M. St-Hilaire :** À ma connaissance, la liberté de parole, l'immunité absolue de parole des parlementaires est, jusqu'aux dernières nouvelles, limitée aux propos tenus en Chambre.

**Le sénateur Maltais :** Merci beaucoup, monsieur St-Hilaire.

**Senator Ringuette:** Thank you very much, Mr. St-Hilaire. You have told us about various options for parliamentarians. Correct me if I am not clear, but you seem to be saying that the major challenge is the urgency for current Canadian parliamentarians to define parliamentary privilege in a modern context, and for senators to apply the necessity principle on ourselves as we develop our code. Do I understand correctly?

**Mr. St-Hilaire:** Yes, I would say so. The necessity principle in the Supreme Court case law may seem to broaden the scope of privilege a little too much, or have the potential to do so. However, and here is the paradox, around the world, the necessity principle is rather used to justify restricting parliamentary privilege in order to better respond to the current situation. This, for example, is more or less the spirit of the work of the Venice Commission, which has said that legislators should make sure that they do not give themselves parliamentary privilege that includes power, immunity and inviolability beyond what is necessary. It is a question of taking ownership of the necessity principle, in the more global sense of the term, in terms of parliamentary immunity, in order to make sure that one does not go beyond what is necessary, while remaining conscious of the many changes that have taken place since the 17th century. That is to say that the relationships between the legislative, executive and judiciary branches have changed and we have to adapt as a result. The basic principle, to protect parliamentarians against the other powers, remains relevant. The challenge is to adapt that principle to the current conditions of a modern parliamentary democracy, with disciplined parties and an independent judiciary.

**Senator Ringuette:** I understand exactly what you are saying. The Senate has a code of ethics and disciplinary measures. Should we also revisit the code and the process in light of the principle of necessity?

**Mr. St-Hilaire:** I think so, especially with regard to the first chamber, where party discipline is much stronger. I feel that applying the principle of necessity can help to reduce the somewhat collective aspect in order to put the emphasis back on protecting the individual freedom of expression of members of Parliament. This equates parliamentary privilege with the protection of the political minority. I think here that the principle of necessity can lead to parliamentary privilege being tailored to these new stakes: the risk of seeing parliamentary majorities basically using the collective aspect of privilege. This means the powers and the collective freedom, such as the power to pass resolutions with a simple majority, and to revisit the conditions of the collective aspect in order to strengthen the individual aspect, which better protects the political minority. Here, I think that this is what invoking the principle of necessity, in the light of current conditions, is intended to do.

**La sénatrice Ringuette :** Merci beaucoup, monsieur St-Hilaire. Vous nous avez indiqué différentes voies en ce qui a trait aux parlementaires. Corrigez-moi si je ne suis pas claire, mais vous semblez dire que le défi de taille est l'urgence pour les parlementaires canadiens actuels de définir, dans le contexte moderne, les privilèges parlementaires et pour les sénateurs, de s'imposer le principe de nécessité dans l'élaboration de notre code. Ai-je bien compris?

**M. St-Hilaire :** Oui, je crois que oui. Le principe de nécessité dans la jurisprudence de la Cour suprême peut paraître élargir un peu indûment la portée des privilèges ou avoir ce potentiel, alors que et c'est tout le paradoxe, à l'échelle mondiale, le principe de nécessité sert plutôt à justifier la restriction du privilège parlementaire afin de mieux répondre à la situation actuelle. C'est un peu l'esprit, par exemple, des travaux de la Commission de Venise où on dit que les législateurs devraient s'assurer de ne pas prévoir un privilège parlementaire comprenant des pouvoirs, immunités et inviolabilités au-delà de ce qui est nécessaire. Il y a moyen de se réapproprier le principe de nécessité au sens plus mondial du terme au sujet des immunités parlementaires pour s'assurer que l'on ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire et ce, en étant conscients des mutations qu'y ont lieu et qui sont nombreuses depuis le 17e siècle, c'est-à-dire les rapports entre le législatif, l'exécutif et le judiciaire ont changé et il faut adapter le besoin. Le principe de base qui est de protéger les parlementaires contre les autres pouvoirs demeure pertinent. Le défi est d'adapter ce principe aux conditions actuelles de la démocratie parlementaire moderne avec des partis disciplinés et dans un contexte de justice indépendante.

**La sénatrice Ringuette :** Je comprends très bien ce que vous dites. Le Sénat est doté d'un code d'éthique et de mesures disciplinaires. Devrait-on aussi revoir le code et le processus avec le principe de nécessité?

**M. St-Hilaire :** Je crois que oui, surtout en ce qui concerne la première Chambre, où le jeu de la discipline des partis est beaucoup plus fort. Je crois que l'application du principe de nécessité peut contribuer à réduire le volet un peu collectif afin de remettre l'accent sur la protection de la liberté individuelle de parole des membres du Parlement afin d'ajuster le privilège parlementaire à la protection de la minorité politique. Je crois qu'ici le principe de nécessité peut inviter à adapter le privilège parlementaire à cette nouvelle donne qui est le risque de voir des majorités parlementaires se servir finalement du volet collectif du privilège. Donc, les pouvoirs et la liberté collective, le pouvoir de prendre des résolutions à majorité absolue, par exemple, de revoir les conditions d'exercice du volet collectif afin de renforcer la dimension individuelle, ce qui va mieux protéger la minorité politique. Ici, je crois que la mobilisation du principe de nécessité, à la lumière des conditions actuelles, milite en ce sens.

**Senator Ringuette:** In recent years, in their speeches, some senators have made a link between their parliamentary privilege and their responsibilities. For example, the responsibility to review legislation according to the Constitution for senators, and, indirectly, to meet that responsibility, the privilege of senators to sit on committees. What is your opinion on that link?

**Mr. St-Hilaire:** I do not know whether the privilege of sitting on committees fits with the legal notion of parliamentary privilege. In my opinion, in law, parliamentary privilege is that quite narrowly defined group of powers, immunities and inviolabilities.

Among their privileges, parliamentary chambers have the power to establish their own procedures and then the conditions under which members are going to sit on committees. In law, that is not privilege. When it exercises parliamentary privilege, the chamber adopts regulations and establishes the right to sit, the conditions under which one can sit on one committee or another.

However, in developing those conditions, the right to sit on a committee, I feel that the concern once more really is to make sure that the political minority is given respect, and to avoid the rules governing the composition of the committees having the effect of crushing or silencing the minority.

[*English*]

**Senator Seidman:** Thank you very much for your presentation. You now refer again to the parliamentary minority, and I think you talked about the political minority. I'd like to be really clear because you say the risk is to a parliamentary minority; therefore, privilege is critically important. I'd like to be really clear what you mean. What do you mean by that term? How would you define parliamentary minority or political minority? I think I know what you mean, but I would like to be really clear.

[*Translation*]

**Mr. St-Hilaire:** The political minority, that is the parliamentary groups that do not hold a clear majority, the independent members, the minority parties whose role can be quite crushed by the majority, but that are also part of the internal mechanisms, the disciplinary measures, the financial control, and so on, that minority is exposed to risk. There is the risk of the collective power being used to adopt and apply procedures. This is because parliamentary privilege is also the privilege of the chamber to have its speaker make the final decision as to how the regulations shall be applied, sometimes in a committee. There is a risk of the collective and institutional power being used to make regulations of a political nature and to muzzle the collective or individual rights of the political minority. I know that we are in Canada and the word minority

**La sénatrice Ringuette :** Au cours des dernières années, certains sénateurs dans leur discours ont lié leur responsabilité parlementaire au privilège parlementaire. Par exemple, la responsabilité de revoir la législation selon la Constitution pour les sénateurs et par ricochet, pour rencontrer cette responsabilité, le privilège d'un sénateur de siéger au sein des comités. J'aimerais votre opinion sur ce lien.

**M. St-Hilaire :** Je ne sais pas si le privilège de siéger au sein des comités correspond à la notion juridique de privilège parlementaire. Selon moi, en droit, le privilège parlementaire c'est cet ensemble assez circonscrit de pouvoir, d'immunité et d'inviolabilité.

Les Chambres parlementaires ont, parmi leurs privilèges, le pouvoir de prévoir leurs propres procédures et ensuite les conditions auxquelles on va siéger à un comité. En droit, ce n'est pas le privilège. En exerçant le privilège parlementaire, la Chambre se dote d'un règlement et prévoit le droit de siéger, les conditions auxquelles on peut siéger à un comité ou à un autre.

Par contre, dans l'élaboration de ces conditions, du droit de siéger à un comité, je crois qu'ici le souci est vraiment encore une fois de s'assurer du respect de la minorité politique, d'éviter que les règles de composition des comités aient pour effet d'écraser ou de museler la minorité.

[*Traduction*]

**La sénatrice Seidman :** Je vous remercie beaucoup pour votre exposé. Vous parlez encore une fois de la minorité parlementaire, et je crois que vous avez parlé également de la minorité politique. Je tiens à ce que ce soit très clair, car vous dites que la minorité parlementaire est exposée à des risques. Par conséquent, le privilège est d'une importance capitale. J'aimerais préciser vos propos. Que voulez-vous dire en utilisant ce terme? Quelle est votre définition de minorité parlementaire ou de minorité politique? Je crois que je sais ce que vous voulez dire, mais j'aimerais que vous l'expliquiez très clairement.

[*Français*]

**M. St-Hilaire :** La minorité politique, c'est-à-dire les groupes parlementaires qui n'ont pas la majorité absolue, les députés indépendants, les parties minoritaires dont le rôle peut être assez écrasé par le jeu de la majorité, mais qui est aussi dans les mécanismes internes, les mesures disciplinaires, la gestion des dépenses, et cetera, est exposée à des risques. Il y a un risque d'instrumentalisation du pouvoir collectif de se doter de procédures et de les appliquer parce que le privilège parlementaire c'est aussi le privilège qu'a la Chambre de voir son président décider en dernière instance de l'application du Règlement parfois au sein d'un comité. Il y a un risque d'instrumentalisation de ce pouvoir collectif et institutionnel afin de faire des règlements de compte politiques et de museler les droits de groupes ou les droits individuels de membres de la

refers to something else, but I am not talking about the cultural, social or sexual minority. I am talking about the political minority, as Hans Kelsen and the European doctrine understand it.

[*English*]

**Senator Seidman:** That's really important for the record. Thank you.

[*Translation*]

**Mr. St-Hilaire:** Thank you for giving me the opportunity to provide the clarification.

**The Chair:** Do you agree that, in order to amend Parliament's rules or procedures, a consensus is needed? It is not done by a decision of the majority. Usually, tradition dictates, particularly in the Senate, the non-elected Chamber, that, when changes are made to the rules, for example, it is done by consensus, for the reasons that you are explaining to us. Did I understand correctly?

**Mr. St-Hilaire:** Exactly. It is a standard, in my opinion. The same logic applies in the difference between adopting an act and adopting a constitutional act. Constitutional acts represent principles. They are the rules of the game, the underlying principles that require a higher level of consent. That is the logic. Actually, when a parliamentary chamber adopts its own regulations of its own volition, it needs a perfect consensus, ideally a special majority. It is clearly preferable to have the rules of the game reflecting more than a simple, basic majority.

**The Chair:** Earlier, you gave the impression that there is a slight difference between privilege in the House of Commons and in the Senate. I would like to confirm that. Clearly, the House of Commons is an elected chamber and privilege exists to protect the minority, as in all the other parliaments. In the Senate, we also have a unique situation in that the Prime Minister has a lot of power over the Senate because it is he who appoints senators. Can you share your perspective with us, because it really is a unique chamber in which, in our British system, the Prime Minister has all the power? He has the ability to appoint senators to a majority. He can achieve a majority in the Senate very quickly. Can you lay out the challenges that arise and how we can ensure a balance?

**Mr. St-Hilaire:** Although the Prime Minister has the power to appoint, appointments last for so long that it is not equivalent. Senators remain more independent than the members of the majority party in Parliament. Even though senators are appointed by the executive branch, they stay for much longer than the Parliament that was sitting when they were appointed. I do not believe that the power of appointment is sufficient to put senators into the same category, a category that requires a little

minorité politique. Je sais qu'on est au Canada et que le mot minorité renvoi à autre chose, mais je ne parle pas de la minorité culturelle, sociale ou sexuelle, je parle de la minorité politique au sens de Hans Kelsen et de la doctrine continentale.

[*Traduction*]

**La sénatrice Seidman :** C'est très important de le préciser aux fins du compte rendu. Je vous remercie.

[*Français*]

**M. St-Hilaire :** Merci de m'avoir donné l'occasion d'apporter cette précision.

**Le président :** Êtes-vous d'accord que pour modifier les règles ou les procédures du Parlement, il faut un consensus? Ce n'est pas une décision qui relève de la majorité. Habituellement, selon la tradition, particulièrement au Sénat, la Chambre non élue, quand on apporte des changements aux règles, par exemple, cela se fait selon un consensus pour les raisons que vous êtes en train de nous expliquer. Ai-je bien compris?

**M. St-Hilaire :** Tout à fait. À mon avis, c'est un standard. C'est la même logique qui préside dans la différence entre l'adoption d'une loi et l'adoption d'une loi constitutionnelle. La Loi constitutionnelle représente les principes. Ce sont les règles de jeu, les principes de base qui exigent un niveau de consentement plus élevé. C'est la logique. En effet, lorsqu'une Chambre parlementaire se dote de sa propre procédure de son règlement, cela prend un consensus parfait, une majorité qualifiée idéalement. C'est nettement préférable d'avoir des règles de jeu qui réunissent plus qu'une simple majorité absolue.

**Le président :** Plus tôt, vous avez donné l'impression qu'il y a une nuance entre les privilèges de la Chambre des communes et le Sénat. J'aimerais confirmer cela. Effectivement, la Chambre des communes est une Chambre élue et le privilège est là pour protéger la minorité comme tous les autres parlements. Au Sénat, on a également une situation unique où le premier ministre a beaucoup de pouvoir sur le Sénat parce que c'est lui qui nomme les sénateurs. Pouvez-vous nous faire part de votre perspective parce que c'est vraiment une Chambre unique où le premier ministre a tous les pouvoirs de notre système britannique. Il a la capacité de nommer des sénateurs majoritairement. Il peut y avoir très rapidement une majorité au Sénat. Pouvez-vous préciser les défis qui se posent et comment pouvons-nous assurer un équilibre?

**M. St-Hilaire :** Même si le premier ministre a le pouvoir de nomination, les nominations ont une telle durée que ce n'est pas équivalent. Les sénateurs demeurent plus indépendants que les membres du groupe parlementaire majoritaire. Même si l'exécutif nomme les sénateurs, ceux-ci demeurent pour une période qui va bien au-delà du Parlement actuel de nomination. Je ne crois pas que ce pouvoir de nomination soit suffisant pour mettre les sénateurs dans la même catégorie, soit une catégorie

less protection and that sees them as a potential threat, as the majority of members of the House of Commons. I do not believe that the power of appointment alone places them in the same situation of dependence on the executive. This is a little outside of the framework of our discussion, but if you are asking my opinion about the way in which Senate appointments are made, that is something else. It is a huge subject. The ideal would be that the Senate should move towards being a properly federative chamber. I have a lot of admiration for the German model, but that is another subject.

**Senator Gold:** I would like to follow up on the question that the Chair asked. You rightly mentioned that, when we are dealing with the rules of the game in the Senate, it is important to bear in mind the protection of political minorities to make sure there is no abuse of power. I completely agree. However, when the Chair was talking about consensus, you said that it did not need to be unanimous. It can be a majority. It is not 50 per cent plus one. But it is not necessary for everyone to agree to change the rules of the game in the Senate. Did I understand correctly?

**Mr. St-Hilaire:** Yes, an absolutely empirical consensus would be the ideal, but making it a requirement can put obstacles in the way. We need to avoid those obstacles. We have to find a balance.

[*English*]

**Senator Wells:** Thank you, Professor St-Hilaire, for your valuable input.

You may know that there is a move within the Senate by what may be turning out to be the majority to suppress the voice of the minority. We have dealt with it, senators, and we are dealing with it now at the Modernization Committee on which I sit. You mentioned that rules are in place, and I'll quote, "To protect the minority from the majority to undermine the rights of others." Which I think is what is happening.

Of course the rules or the rights in the Senate are set by the Senate. Are there some inalienable rights that are part of our system that would protect that minority voice and the limited minority powers? Of course there is not the majority for that minority voice, so are there any inalienable rights that can protect that balance that's required?

[*Translation*]

**Mr. St-Hilaire:** In Canada, things do not work in the same way as in France or in other countries. No rights of parliamentarians could be put in place by the Supreme Court or a constitutional court that might, for example, control the internal regulations of a chamber or the way in which they would be applied by a speaker. Here, it really the privilege of

qui demande un peu moins de protection et qui voit en eux une menace potentielle, donc la même catégorie que la majorité des parlementaires à la Chambre des communes. Je ne crois pas que le seul pouvoir de nomination les place dans une même situation de dépendance par rapport à l'exécutif. Cela déborde un peu du cadre de la discussion, mais si vous me demandez mon opinion sur le mode de nomination du Sénat, c'est autre chose. C'est un sujet vaste. L'idéal serait que le Sénat évolue vers une Chambre proprement fédérative. Je suis un grand admirateur du modèle allemand, mais c'est un autre sujet.

**Le sénateur Gold :** J'aimerais faire un suivi par rapport à la question posée par le président. Vous avez mentionné avec raison que lorsqu'il s'agit des règles de jeu au Sénat, il est important de garder à l'esprit la protection des minorités politiques pour faire en sorte qu'il n'y ait pas un abus de pouvoir. Je suis tout à fait d'accord. Toutefois, lorsque le président a parlé de consensus, vous avez dit que cela ne faisait pas nécessairement l'unanimité. Cela peut prendre une majorité. Ce n'est pas 50 plus un. Ce n'est pas nécessairement que tous soient d'accord pour changer les règles du jeu au sein du Sénat. Ai-je bien compris?

**M. St-Hilaire :** Oui, un consensus absolu empirique serait l'idéal, mais en faire une exigence peut générer des blocages. Il faut éviter les blocages. Il faut trouver un équilibre.

[*Traduction*]

**Le sénateur Wells :** Je vous remercie, monsieur St-Hilaire, pour vos commentaires très utiles.

Vous savez peut-être qu'il y a un mouvement au Sénat par ce qui pourrait être la majorité pour faire taire la minorité. Nous en avons discuté, chers sénateurs, et nous en discutons en ce moment au comité sur la modernisation, dont je fais partie. Vous avez mentionné qu'il existe des règles, comme vous l'avez dit, pour protéger la minorité et empêcher la majorité de brimer les droits d'autrui. À mon avis, c'est ce qui se produit en ce moment.

Bien entendu, les règles ou les droits au Sénat sont établis par le Sénat lui-même. Existe-t-il dans notre système des droits inaliénables pour protéger la voix de la minorité et ses pouvoirs restreints? Est-ce que de tels droits existent pour protéger cet équilibre qui est nécessaire?

[*Français*]

**M. St-Hilaire :** Au Canada, il n'y a pas, de la même manière qu'en France ou un autre pays, de droits qui appartiendraient aux parlementaires qui pourraient être mis en œuvre par la Cour suprême ou la cour constitutionnelle qui contrôlerait, par exemple, soit le règlement interne d'une Chambre ou son application par un président. Ici, chez nous, c'est vraiment

parliamentarians as a group to establish their own rules. Legally, therefore, in my view and in the view of our constitutional law, it exposes the political minority to some risk. Hence the importance of seeing, in the exercise of that power, that the law would recognize that Canadian parliamentarians themselves establish guarantees to protect the political minority. I am able to speak as a constitutionalist comparing major principles and standards from around the world. On the other hand, I am not sufficiently familiar with the details of the internal rules of the Senate to express an opinion. I can speak in general terms and a little in the abstract, as professors do, about the principles I see as appropriate. But I cannot apply them here to the specific provisions in the *Rules of the Senate* because I am not sufficiently familiar with them to do so responsibly.

**Senator Gold:** I have a question from a former professor to a "generalist" professor. As you know, we are starting our study into the matter once again, given the changes and the need to modernize our understanding of privilege. Do you have any particular recommendations for our guidance, however specific they may be? Where exactly should we put the emphasis?

**Mr. St-Hilaire:** I could perhaps answer with a more general suggestion, which would be methodological in nature. Let me give you that one because it corresponds better to the nature of my comments. I would invite you to leave the Commonwealth and look around the world more widely, at the trends and at the work being done, by the Venice Commission, say, or by independent organizations, at the collective work on the issue by independent experts. That actually corresponds to my concept of constitutional law. By that, I mean that I do not feel that constitutional law is the product of a will that is purely political. I feel that it should remain something rational, even though it may appear a little philosophical. That is the nature of reason. We are not bound by what is done elsewhere, but I feel that we have a political, morale and intellectual responsibility to consider the thinking that has been done elsewhere, because there is nothing inherently Canadian in parliamentary thought. There is nothing uniquely Canadian in the need to protect parliamentarians from the executive and judicial branches, as was once done, and, as is done today, to protect the parliamentary minority from the majority. And I feel it would be an error to ignore what is being done elsewhere and not to look at what is being done in different structures.

Personally, I would expand the comparative aspects of the study a little, and perhaps also the historical aspects. That means you would take another look at the emergence of privilege, including how it was once used and to what extent that must be modified today. It is a matter of methodology, rather than simply looking at what is done in the Commonwealth and borrowing

justement le privilège des parlementaires comme groupe de se doter de leurs propres règles. Donc, juridiquement, du point de vue qui est le mien et qui est celui du droit constitutionnel, cela expose la minorité politique à un certain risque d'où l'importance de voir dans l'exercice de ce pouvoir-là, qu'il aurait reconnu par le droit, de voir les parlementaires canadiens eux-mêmes se doter de garanties qui protègent la minorité politique. Je peux m'exprimer comme constitutionnaliste comparatiste sur les grands principes, les standards mondiaux. En revanche, je ne connais pas assez bien le détail du Règlement interne du Sénat pour me prononcer. Je peux parler de façon générale, un peu comme un professeur, de façon un peu abstraite, des principes que je considère comme applicables, mais je ne peux pas ici les appliquer à des règles particulières du *Règlement du Sénat* parce que je ne le connais pas suffisamment pour le faire de manière responsable.

**Le sénateur Gold :** J'ai une question d'un ancien professeur à un professeur « général ». Comme vous le savez, nous commençons notre étude, encore une fois, sur la question, compte tenu des changements et de la nécessité de moderniser notre connaissance du privilège. Avez-vous des recommandations particulières pour nous guider, à quelque niveau de particularité que ce soit? Sur quoi devrions-nous mettre l'accent exactement?

**M. St-Hilaire :** Je pourrais répondre peut-être par une suggestion plus générale, qui serait méthodologique, et c'est celle que j'aimerais vous faire, car elle correspond mieux à la nature de mon intervention. Je vous inviterais à sortir de l'univers du Commonwealth et à regarder plus largement, à l'échelle mondiale, les tendances, des travaux, comme ceux de la Commission de Venise ou d'organes indépendants, des travaux collectifs d'experts indépendants sur ces questions. Cela relève quand même de ma conception du droit constitutionnel, c'est-à-dire que je ne pense pas que le droit constitutionnel soit le produit d'une pure volonté politique. Je pense que cela doit demeurer quelque chose de rationnel, même si ça à l'air un peu philosophique. C'est l'usage d'une forme de raison. Nous ne sommes pas liés par ce qui se fait ailleurs, mais je pense que nous avons une responsabilité politique, morale et intellectuelle de tenir compte de la réflexion qui a été faite ailleurs, parce qu'il n'y a rien de proprement canadien dans le parlementarisme. Il n'y a rien de singulièrement canadien dans le besoin de protéger les parlementaires, à une certaine époque contre l'exécutif et les tribunaux, et, aujourd'hui, protéger la minorité parlementaire contre la majorité. Et je pense qu'ignorer ce qui se fait ailleurs et ne pas regarder ce qui se fait dans des cadres différents serait une erreur.

Pour ma part, j'élargirais un peu l'étude sur le plan comparatif, et aussi peut-être sur le plan historique, c'est-à-dire qu'il s'agirait de revenir sur les conditions d'émergence du privilège, voire à quoi il servait à l'époque et dans quelle mesure il faut l'adapter aujourd'hui. C'est une question de méthodologie, plutôt que de simplement regarder ce qui se fait dans le Commonwealth

things here and there. That criticism may appear a little severe, but I feel that, in Supreme Court case law, there have been some quite mechanical borrowings, simply mimicking what was done in the United Kingdom and adapting it to a completely different framework. In the United Kingdom, there is no supreme legislation. The sovereignty of Parliament was mentioned earlier and it was emphasized. However, it would have been quite shocking for a British Parliament to substitute powers from the Supreme Court for the powers of Parliament in the very definition of parliamentary privilege. So it is a matter of expanding the comparison, but also, when things are borrowed, to make sure that they are tailored to a framework that is ours alone. So there you have a methodological suggestion.

More concretely, I feel that there is a risk. I hear, and we have read in the papers, comments to the effect that "Mr. Chagnon will decide." It is as if the speaker of the National Assembly had the power to define the rights of parliamentary privilege. He does not have that power. He can interpret it but, as the speaker, he is not a formal source of law. Parliamentary privilege is established by the legislation. Perhaps we have to insist on the nature of parliamentary privilege; I feel that there is also a risk of slippage in the matter of possible legal immunity against searches outside the precinct. I feel that is symptomatic of something troubling. We have to immediately put an end to the tendency of some legislative speakers to have much too broad an interpretation of parliamentary privilege, which would create, as Joseph Maingot said in one of his recent works, policies that would be above the law. That would be fundamental.

For the rest, as for the Canadian Charter of Rights and Freedoms, I have already said how I feel it could be considered. As for codifying it, I have given my comment. As for the disciplinary power of the Senate, I have referred to that in terms of procedural quality and of minority rights.

Basically, I do not have a lot else to say. So I will stick with the methodological suggestion, which is to expand your horizons.

**Senator Gold:** I have no doubt that our clerks have access to it all, but if you have suggestions, for written sources or for experts, especially in the context of a comparative study, could you send that to our clerk? It would be very useful.

**Senator Joyal:** Welcome, Mr. St-Hilaire. I would like to go back to the issue of the Charter and to your comments in regard to the position that the Supreme Court has taken in the matter of third party rights. As you know, the Supreme Court wanted to distinguish between parliamentary privilege when it affects the rights of a member of Parliament or a senator, and parliamentary privilege when it has a negative impact on the rights of a third

et de faire à l'occasion des emprunts. C'est une critique qui peut paraître un peu sévère, mais je pense que, dans la jurisprudence de la Cour suprême, il y a eu des emprunts un peu mécaniques, par mimétisme avec ce qui se faisait au Royaume-Uni, pour l'adapter à un cadre totalement différent. Au Royaume-Uni, il n'y a pas de loi suprême. On a parlé de la souveraineté du Parlement plus tôt, et on a insisté là-dessus. Toutefois, il aurait été tout à fait choquant pour un parlementaire britannique de substituer au pouvoir du Parlement un pouvoir de la Cour suprême dans la définition même du privilège parlementaire. Donc, il s'agit d'élargir la comparaison, mais aussi, dans les emprunts, s'assurer qu'on les adapte au cadre qui est le nôtre. Donc ce serait une suggestion méthodologique.

Plus concrètement, je pense qu'il y a un risque. J'entends des commentaires, entre autres, et on l'a vu dans les journaux, comme « M. Chagnon va trancher ». Comme si le président de l'Assemblée nationale avait le pouvoir de définir le droit du privilège parlementaire, alors qu'il n'a pas ce pouvoir. Il peut l'interpréter, mais il n'est pas une source formelle de droit, comme le président. Le privilège parlementaire est créé par le droit. Peut-être qu'il faut insister sur la nature du privilège parlementaire, et je pense qu'il y a aussi un risque de dérapage sur la question de l'invocation d'une possible immunité pénale contre les perquisitions en dehors de l'enceinte. Je pense que c'est symptomatique de quelque chose d'inquiétant. Il faut tout de suite bloquer la tendance de certains présidents d'assemblées à avoir une interprétation beaucoup trop large du privilège parlementaire, qui créerait, comme Joseph Maingot l'a dit dans un de ses récents ouvrages, des politiques qui seraient au-dessus de la loi. Ce serait fondamental.

Pour le reste, concernant la Charte canadienne des droits et libertés, j'ai déjà dit de quelle manière je pense que cela pourrait être pris en compte. Concernant la codification, j'ai fait ma remarque. Concernant le pouvoir disciplinaire du Sénat, j'en ai parlé, à savoir la qualité de la procédure et les droits de la minorité.

Concrètement, je n'ai pas beaucoup plus de choses à dire. Donc je vais m'en tenir à la suggestion méthodologique qui est d'élargir les horizons.

**Le sénateur Gold :** Je n'ai aucun doute que nos commis ont accès à tout cela, mais si vous avez des suggestions, soit des ouvrages, soit des experts, surtout dans le contexte d'une étude comparative, pouvez-vous l'envoyer à notre greffier? Ce serait très utile.

**Le sénateur Joyal :** Bienvenue, monsieur St-Hilaire. Je voudrais revenir sur la question de la Charte et de vos propos eu égard à la position que la Cour suprême a prise lorsqu'il s'agit du droit d'un tiers. Comme vous le savez, la Cour suprême a voulu distinguer entre le privilège parlementaire qui affecte le droit d'un parlementaire, d'un député ou d'un sénateur, et également lorsque l'exercice du privilège parlementaire a un impact négatif

party. The court has been extremely eloquent in advocating a more circumspect approach, in a way, when the court has to delineate, in Justice Binnie's words —

[*English*]

To delineate the frontier between the rights of a legislative assembly and the protection needed for a third party who is not a parliamentarian.

[*Translation*]

And, as you know, the two latest decisions are currently under appeal: *Chagnon* versus the union and *Singh*, as you have indicated. In my opinion, *Singh* is extremely important, because it deals with the right to religious freedom for a third party attending a parliamentary committee as a witness. In order to testify, he had to remove his kirpan, because it was seen as a dangerous item. But the Supreme Court has already ruled on the protection of the kirpan in *Multani v. Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys*, seeing it essentially as a religious symbol, not a dangerous object. I do not know whether *Singh* will be appealed. I would like that because, in my opinion, it would allow the Supreme Court to take one more step in protecting the rights of third parties.

Here is my question: should Parliament not be much more proactive in adopting standards to protect third-party rights and in recognizing the obligations in the Charter, in order to express the principle in a more general way than we have done in the past, and to basically rely on Justice McLachlin's statement in *Harvey*, when she said, as you will remember, that one part of the Constitution cannot contradict another part? Since parliamentary privileges are recognized in section 18, neither that section nor the charter can be used to deny the right of parliamentarians to determine for themselves their procedures and their ways of conducting their deliberations. Does the fact that Parliament can adopt its own system of complying with the rights and freedoms in the Charter not allow us, in a way, to protect ourselves from intervention from the courts? Would that not be a way to respond to an ever-greater involvement on the part of the courts when the rights of third parties are affected by the exercise of parliamentary privilege?

**Mr. St-Hilaire:** There are two avenues. I see two issues. First, knowing whether a case like *Singh* would not be the opportunity for the court to clarify the link to the principle in the *New Brunswick Broadcasting* case where the issue was about third-party rights. That was about the media. There was no exception to parliamentary privilege in that respect. So, in paragraph 29.12 of *Vaid*, some minor room for third-party rights was intended,

sur les droits d'un tiers. La cour a été extrêmement éloquente pour ce qui est d'avoir, d'une certaine façon, une approche plus circonspecte lorsqu'il s'agit pour la cour de déterminer, et je vais employer le terme anglais qui est celui que le juge Binnie a utilisé...

[*Traduction*]

Définir la frontière entre les droits d'une assemblée législative et la protection dont doit bénéficier un tiers qui n'est pas un parlementaire.

[*Français*]

Comme vous le savez, les deux dernières décisions sont en appel actuellement, celle de *Chagnon* contre le syndicat et celle de *Singh*, et vous y avez fait référence. Celle de *Singh*, à mon avis, est extrêmement importante puisqu'elle remet en cause le droit à la liberté religieuse d'un tiers d'être présent comme témoin à un comité parlementaire; pour être témoin, il doit se départir de son kirpan, parce que c'est perçu comme étant un objet estimé dangereux, alors que la Cour suprême, dans *Multani c. Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys* s'est déjà prononcée sur la protection du kirpan, celui-ci étant essentiellement un symbole religieux et n'étant pas perçu comme un objet dangereux. Je ne sais pas si *Singh* fera l'objet d'un appel. Je le souhaite parce que cela permettrait à la Cour suprême, à mon avis, de faire un pas additionnel dans la protection des droits des tiers.

Ma question est la suivante : est-ce que le Parlement ne devrait pas être beaucoup plus proactif pour adopter des normes pour protéger le droit des tiers et reconnaître les obligations de la Charte, pour poser le principe de façon plus générale que nous ne l'avons fait dans le passé, en nous rabattant essentiellement sur la déclaration de Mme la juge McLachlin dans *Harvey*, qui a dit, vous vous en souviendrez, qu'une partie de la Constitution ne peut pas contredire une autre partie. Et comme les privilèges parlementaires sont reconnus à l'article 18, on ne peut pas utiliser cet article ou la Charte pour nier le droit des parlementaires de déterminer eux-mêmes leurs procédures et leur manière de gérer leurs délibérations. Est-ce que le fait pour le Parlement d'adopter un système particulier qui permettrait de respecter les droits et les libertés de la Charte ne nous permettrait pas d'une certaine façon de nous garder contre les interventions des tribunaux? Ne serait-ce pas là une façon de répondre au fait que les tribunaux interviendront de plus en plus lorsque les droits des tiers seront remis en cause par l'exercice d'un privilège parlementaire?

**M. St-Hilaire :** Il y a deux avenues. Je vois deux questions. D'abord, celle de savoir si une affaire telle que l'affaire *Singh* ne serait pas l'occasion pour la cour de préciser l'articulation entre le principe de l'affaire *New Brunswick Broadcasting* où il était question des droits de tiers. Il était question de la presse. Il n'y avait pas d'exception au privilège parlementaire à cet égard. Donc, c'est au paragraphe 29.12 de l'arrêt *Vaid* qu'on a voulu

but it is still very hypothetical. According to Justice Binnie, who wrote the unanimous decision, courts can more closely examine cases in which claiming a privilege has an impact on those who are not members of the assembly involved than when the issues are purely internal. The door was opened to a potential disavowal of what was clearly the principle in *New Brunswick Broadcasting*. We have to wonder whether that is wishful thinking or whether it can have any effect. I think that a case like *Singh* might let us test this—

**Senator Joyal:** I am sorry to interrupt you, but *Chagnon* is also about third-party rights. It was about security guards; they were not parliamentarians.

**Mr. St-Hilaire:** Does it involve basic Charter rights?

**Senator Joyal:** Yes, section 2d, the freedom of association.

**Mr. St-Hilaire:** Yes, but *Chagnon* is really about the management of employees. You are right, those two cases may well call for clarification. I tend to feel that *Singh* would be more of a paradigm, but in fact, in terms of the authority to manage some employees, there is no doubt that managing this category of staff, Quebec's special constables, is not a necessary part of exercising the mission of Parliament. That is why I see the case as quite easy in comparison to *Singh*. We still do not know whether or not there will be a risk that courts may protect the rights of third parties by limiting parliamentary privilege.

I would be more in favour of the idea of reactivating legislative authority over parliamentary privilege.

You brought up section 18 of the Constitution Act, 1867, by saying it recognized privileges. But section 18 is really no longer interpreted that way by the Supreme Court. What section 18 says is that the Parliament of Canada has the right to legislate on the matter. I read the submissions in *Boulerice*; I was almost involved, except that the Federal Court of Appeal rejected my affidavit. When you read the case law, or even the submissions, you can see that the true meaning of section 18 has been neutralized by the Supreme Court case law. This has replaced the idea that Parliament can legislate on the issue and substituted for that power a broad interpretation of the privileges in section 18, as if it recognized those privileges.

Section 18 does not recognize any privileges. It recognizes the power of Parliament to establish privileges up to a certain level. The Supreme Court case law has, to an extent, done away with this reading. It has made the scope and the content of the

faire une petite place aux droits des tiers, mais cela demeure très hypothétique. Selon le juge Binnie, qui a rédigé des motifs unanimes, les tribunaux peuvent examiner de plus près les affaires dans lesquelles la revendication d'un privilège a des répercussions sur des personnes qui ne sont pas membres de l'assemblée en cause que celle qui porte sur des questions purement internes. On a ouvert la porte à un éventuel désaveu de ce qui était clairement le principe de la *New Brunswick Broadcasting*. On se demande si c'est un voeu pieux ou si ça peut produire des effets. Je pense qu'une affaire comme celle de l'affaire *Singh* nous permettrait de tester ce fameux...

**Le sénateur Joyal :** Je suis désolé de vous interrompre, mais l'affaire *Chagnon* met aussi en cause le droit d'un tiers. Il s'agit d'un gardien. Ce n'est pas un parlementaire.

**M. St-Hilaire :** Les droits fondamentaux de la Charte sont invoqués?

**Le sénateur Joyal :** Oui, c'est 2d, le droit à la liberté d'association.

**M. St-Hilaire :** Oui, mais dans *Chagnon*, c'est vraiment la gestion du personnel. Vous avez raison, ces deux affaires pourraient être l'occasion d'une précision. J'avais tendance à penser que l'affaire *Singh* serait plus paradigmatique, mais en effet, par l'intermédiaire de la compétence sur la gestion de certains membres du personnel, il ne fait aucun doute que la gestion des employés de cette catégorie de personnel, soit les constables spéciaux au Québec, ne fait pas partie de ce qui est nécessaire à l'exercice de la mission parlementaire. C'est pourquoi je voyais une cause assez facile en comparaison à l'affaire *Singh*. On ne sait toujours pas si le risque que les tribunaux puissent protéger les droits des tiers en limitant le privilège parlementaire s'affirmera ou non.

Je serais plutôt favorable à l'idée d'une réactivation de la compétence législative sur le privilège parlementaire.

Vous avez invoqué l'article 18 de la Loi constitutionnelle de 1867 en disant que les privilèges étaient reconnus. À l'article 18, c'est vrai que ce n'est plus interprété de cette manière par la Cour suprême, mais ce qui est prévu à l'article 18, c'est le pouvoir du Parlement du Canada de légiférer sur la question. Lorsqu'on lit la jurisprudence — je lisais les mémoires dans l'affaire *Boulerice* où je suis presque intervenu, puisque mon affidavit a été rejeté par la Cour d'appel fédérale —, même en lisant les mémoires, on voit que le vrai sens de l'article 18 a été neutralisé par la jurisprudence de la Cour suprême, qui a écarté l'idée que le Parlement peut légiférer sur ces questions pour substituer à cette compétence une interprétation substantielle des privilèges de l'article 18 comme s'il reconnaît les privilèges.

L'article 18 ne reconnaît pas les privilèges. Il reconnaît le pouvoir du Parlement de prévoir des privilèges sous réserve d'un certain plafond. La jurisprudence de la Cour suprême a un peu écarté cette lecture. Elle a fait de la portée et du contenu des

privileges into a constitutional matter and a matter on which the Supreme Court will have the final word, under a somewhat vague principle of necessity. Personally, I would be in favour of Parliament taking that power back and putting Canada back in tune with what is done around the world. The law can allow and it can also restrict. There is also something extremely paradoxical about it. Even if it was arbitrary because there was no issue of the privilege of provincial legislatures in *Vaid*, Justice Binnie expressed himself in such a way as to limit the power of provincial legislatures to restrict parliamentary privilege. If the Supreme Court sees it as necessary, and if a province wanted to reduce it, there would still be the risk of a challenge. With federal powers, it is less clear, but Justice Binnie's reasons give us to understand that it would be possible for a provincial legislature to restrict the scope of some privileges in order to put itself more in tune with what is being done in the world. There would be the risk of a constitutional challenge. It could be argued that a privilege, historically recognized as necessary, was being abolished, but I find that problematic. The starting point is rather to avoid providing too many, not to reduce the number.

**Senator Joyal:** Not to provide too few. Thank you.

**The Chair:** If there are no further questions, I must thank Mr. St-Hilaire for his very interesting testimony. We hope that you will remain available for the rest of our study because we will certainly have other questions. Your observations are very useful to us for our study.

**Mr. St-Hilaire:** It will be my honour.

(The committee adjourned.)

privilèges une matière constitutionnalisée et un contenu au sujet duquel c'est la Cour suprême qui aura le dernier mot en vertu d'un principe un peu diffus de nécessité. Moi, je serais favorable à ce que le législateur se réapproprie cette compétence et remette le Canada au diapason de ce qui se fait dans le monde. La loi peut prévoir et aussi restreindre. D'ailleurs, il y a quelque chose d'éminemment paradoxal, parce que même si c'était arbitraire parce qu'il n'était pas question de privilège des assemblées provinciales dans *Vaid*, le juge Binnie s'est exprimé de manière à limiter le pouvoir des législatures provinciales de restreindre le privilège parlementaire. Si la Cour suprême juge que c'est nécessaire et qu'une province voulait réduire, il y aurait quand même le risque d'une contestation. En ce qui concerne les pouvoirs fédéraux, c'est moins clair, mais les motifs du juge Binnie laissent entendre qu'il serait possible pour une législature provinciale de restreindre, afin de se mettre un peu plus au pas de ce qui se fait dans le monde, la portée de certains privilèges. Il y aurait le risque d'une contestation de constitutionnalité. On pourrait plaider qu'on est en train d'abolir un privilège historiquement reconnu comme nécessaire, ce que je trouve problématique. L'idée de départ, c'était plutôt d'empêcher d'en donner trop et pas de les réduire.

**Le sénateur Joyal :** Pas d'en donner moins. Je vous remercie.

**Le président :** S'il n'y a pas d'autres questions, je tiens à remercier M. St-Hilaire de son témoignage très intéressant. Nous espérons que vous demeurerez disponible pour le reste de notre étude parce que nous aurons sûrement d'autres questions. Vos observations nous sont très utiles dans le cadre de notre étude.

**M. St-Hilaire :** J'en serai honoré.

(La séance est levée.)

## EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, April 17, 2018

The Standing Senate Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament met this day at 9:33 a.m. to continue to develop and propose amendments to the *Rules of the Senate* to establish the Standing Committee on Audit and Oversight.

**Senator Leo Housakos** (*Chair*) in the chair.

[*Translation*]

**The Chair:** Good morning and welcome to my colleagues and to the members of the general public who are following today's proceedings of the Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament, either here in the room or listening via the web.

We are here as a result of the adoption by the Senate on Tuesday, March 27, 2018, of the twenty-first report of the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration.

[*English*]

Pursuant to the report, our committee is to develop and propose amendments to the *Rules of the Senate* and to establish a standing committee on audit and oversight.

We have with us today our colleague Senator Wells, a former chair of the Subcommittee on Senate Estimates and a former member of the Internal Economy Committee who has spearheaded the particular initiative. He is before us today to make a presentation and, of course, to answer some questions. We'll open the floor to debates and comments.

I welcome Senator Marwah, who I understand will be joining this committee permanently as of today.

Senator Wells, you have the floor.

**Hon. David M. Wells:** Thank you very much, chair, and thank you, colleagues. My opening remarks will be brief.

I am happy to take as many questions as required or as needed, as you like, but it might be instructive to know how we got here.

Back in 2013, the Auditor General was given a reference by the Senate to investigate or to look at Senate expenditures, including the expenses of senators.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 17 avril 2018

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement se réunit aujourd'hui, à 9 h 33, pour poursuivre son étude du *Règlement du Sénat* visant à établir le Comité permanent de l'audit et de la surveillance et afin de rédiger et de proposer des modifications.

**Le sénateur Leo Housakos** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Français*]

**Le président :** Bonjour et bienvenue à mes collègues et aux membres du grand public qui assistent ici même aujourd'hui aux délibérations du Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement, ou qui nous écoutent sur le Web.

Nous sommes réunis ici pour donner suite à l'adoption par le Sénat, le mardi 27 mars dernier, du vingt et unième rapport du Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration.

[*Traduction*]

Conformément au rapport, notre comité doit rédiger et proposer des modifications au *Règlement du Sénat* pour établir un comité permanent de l'audit et de la surveillance.

Nous recevons aujourd'hui notre collègue, le sénateur Wells, à titre d'ancien président du Sous-comité du budget des dépenses du Sénat et d'ancien membre du Comité de la régie interne, qui a piloté l'initiative en question. Il comparaît devant nous aujourd'hui pour faire un exposé et, bien entendu, pour répondre à certaines questions. Nous aurons l'occasion de débattre de ce sujet et de formuler des observations.

J'en profite pour souhaiter la bienvenue au sénateur Marwah, qui, si je comprends bien, siégera à notre comité de façon permanente à compter d'aujourd'hui.

Sénateur Wells, vous avez la parole.

**L'honorable David M. Wells :** Merci beaucoup, monsieur le président, et merci à vous, chers collègues. Ma déclaration préliminaire sera brève.

Je suis prêt à répondre à autant de questions qu'il faut, comme vous le souhaitez, mais il peut s'avérer intéressant de savoir comment nous en sommes arrivés là.

En 2013, le Sénat a confié au vérificateur général le mandat de mener une enquête ou une étude sur les dépenses du Sénat, y compris les dépenses des sénateurs.

The expenses of senators would include our office expenses, travel expenses and living expenses while in Ottawa comprise approximately 12 per cent of the total Senate budget.

The Auditor General was asked to look at Senate expenditures including senators' expenses. That was in the order of reference. The Auditor General looked only at senators' expenses. Within that envelope, he looked only at travel and living expenses.

With respect to our office expenses, it is by far the largest expenditure of that category. Whether he looked at it or not, I don't know; but I know he had no comments or observations within his report.

The total reported on, out of the 100 per cent over the approximate two-year period, was $182 million. The Auditor General looked at 8 per cent. Of that, the final analysis recommended a payback in excess of $300,000. The total expenditure for his work was $27 million. As you can probably note from my tone here and my tone in chamber when I've spoken on this a number of times, that's not acceptable.

What I'd like to do, what I've proposed and what we've gone through at a number of committees, including the Subcommittee on Senate Estimates which I chaired at the time, is to establish an audit and oversight committee that would essentially fulfil the role full time that the Auditor General was asked to fulfil back in 2013, which he failed to do.

He made a number of recommendations in his report to the Senate two years later, one of which was the establishment of an oversight committee or an oversight mechanism which would be tasked to look at, among other things, senators' expenses.

What our Subcommittee on Senate Estimates recommended to CIBA, and CIBA further referred it to our chamber, was to look at this in a more fulsome way.

We envisioned at Estimates was that this committee would look at all Senate expenditures or would have the option to look at or the authority to look at all Senate expenditures, not just senators' expenses.

Many of the things that have been done since the audit report came out have gone over and above what the Auditor General recommended. The chief among these is the full publication of senators' expense, including our office expenses. We think that

Les dépenses des sénateurs engloberaient, entre autres, les dépenses de bureau, les frais de déplacement et les frais de subsistance à Ottawa, qui représentent environ 12 p. 100 du budget total du Sénat.

On avait donc demandé au vérificateur général d'examiner les dépenses du Sénat, y compris celles des sénateurs. C'était prévu dans l'ordre de renvoi. Or, le vérificateur général n'a passé en revue que les dépenses des sénateurs, plus précisément les frais de déplacement et de subsistance.

En ce qui concerne les dépenses de bureau, il s'agit de loin des dépenses les plus importantes dans cette catégorie. J'ignore si le vérificateur général a examiné ou non ces dépenses, mais je sais qu'il n'a formulé aucune observation à cet égard dans son rapport.

Le montant total déclaré, c'est-à-dire la totalité des dépenses enregistrées au cours de la période de près de deux ans, s'élevait à 182 millions de dollars. Cependant, le vérificateur général n'a examiné que 8 p. 100 de ces dépenses. De ce chiffre, en dernière analyse, le vérificateur général a recommandé un remboursement de plus de 300 000 $. Son travail a coûté, en tout, 27 millions de dollars. Comme vous pouvez probablement vous en rendre compte au ton de ma voix lorsque j'en parle ici et quand j'en ai parlé à la Chambre haute, c'est inacceptable.

Voici donc ce que j'aimerais faire, ce que j'ai proposé et ce que nous avons conclu au sein de plusieurs comités, dont le Sous-comité du budget des dépenses du Sénat que je présidais à l'époque : établir un comité de l'audit et de la surveillance qui assumerait, essentiellement de façon permanente, le rôle que le vérificateur général était censé remplir en 2013, ce qu'il n'a pas fait.

Le vérificateur général a formulé un certain nombre de recommandations dans son rapport au Sénat deux ans plus tard, l'une étant de créer un comité ou un mécanisme de surveillance qui serait chargé d'examiner, entre autres, les dépenses des sénateurs.

Ce que le Sous-comité du budget des dépenses du Sénat a recommandé au Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration (CIBA) — lequel a ensuite renvoyé le dossier au Sénat —, c'est d'examiner cette proposition de façon plus détaillée.

Au Sous-comité du budget des dépenses du Sénat, nous avions envisagé que ce comité passerait en revue toutes les dépenses du Sénat ou qu'il aurait l'option ou le pouvoir d'examiner l'ensemble des dépenses du Sénat, et pas seulement les dépenses des sénateurs.

Bon nombre des mesures qui ont été prises depuis la publication du rapport de vérification vont au-delà de ce que le vérificateur général a recommandé. La plus importante d'entre elles est la publication complète des dépenses des sénateurs, y

transparency and accountability to the Canadian public is the best disinfectant. I think that has been proven out over the last two years since our expenses have been public.

I would propose, for the audit and oversight committee, the establishment of a committee that would look at three categories. What I'll call the small look at a regular sampling of senators' expenses, including office, travel and living expenses. That would be done on a regular basis with sampling protocols common in the audit and accounting industry.

A mid-level view and reference would look at aspects of directorates within the Senate. You'll know that two years ago and three years ago the Subcommittee on Senate Estimates did a zero-based budgeting exercise on all directorates. This would essentially be a continuation of that, but looking at not building it up from zero and establishing a budget but determining if the budget that has been expended was expended based on the authorities given to each directorate by the Senate itself.

It might be, for instance, the HR directorate. We might look at the HR directorate in one of our studies as a whole and do a full audit on that, or we might look at a particular aspect of HR, for instance senior staffing: What are we losing by potentially losing senior staff? Are we hiring senior staff or mid-level staff? Are we promoting from within? Are we using best practices?

It's not just an audit, but an oversight of the practices and processes that we have now and instituting best practices where we don't currently have them.

The third is what I would consider high level. I'll give an example of a high-level investigation. For instance, the Senate expends money on pensions, as senators do as well. The rate of return that we use in the Senate and is used, I believe, by Treasury Board is a 1.8 per cent or 1.9 per cent rate of return. In the public service their pension plan uses 12.8 per cent.

Why is there a difference? That difference costs the Senate. It doesn't just cost senators; it costs the Senate. I would like to look at why that rate of return is so vastly different from a pretty standard rate of return of 12.8 per cent, currently, on the public service pension.

compris des dépenses de bureau. Nous estimons que la transparence et la reddition de comptes envers la population canadienne constituent le meilleur désinfectant. Je crois que cela a été prouvé au cours des deux dernières années, soit depuis que nos dépenses sont rendues publiques.

En ce qui a trait au comité de l'audit et de la surveillance, je propose qu'il se penche sur trois catégories. Comme j'aime à le dire, il s'agirait de jeter un petit coup d'œil sur un échantillon régulier de dépenses des sénateurs: les dépenses de bureau, les frais de déplacement et les frais de subsistance. Ce travail se ferait régulièrement au moyen de protocoles d'échantillonnage couramment utilisés dans le domaine de l'audit et de la comptabilité.

Grâce à une perspective et à une référence de niveau intermédiaire, nous pourrions examiner divers aspects des directions du Sénat. Vous n'êtes pas sans savoir qu'il y a trois ans, puis l'année d'après, le Sous-comité du budget des dépenses du Sénat a effectué un exercice de budgétisation à base zéro pour l'ensemble des directions. Ce dont il est question ici serait, au fond, un prolongement de cet exercice, mais au lieu d'établir un budget à partir de zéro, nous chercherions plutôt à déterminer si les fonds budgétaires utilisés ont été dépensés conformément aux autorisations accordées à chaque direction par le Sénat lui-même.

Il pourrait s'agir, par exemple, de la Direction des ressources humaines. Nous pourrions nous pencher sur cette direction de façon globale dans le cadre d'une de nos études et la soumettre à un audit complet ou encore, nous pourrions examiner un aspect précis des ressources humaines — par exemple, la dotation en personnel au niveau supérieur. Que perdons-nous avec le départ éventuel de hauts fonctionnaires? Embauchons-nous des fonctionnaires au niveau supérieur ou au niveau intermédiaire? Faisons-nous de la promotion à l'interne? Utilisons-nous des pratiques exemplaires?

Ce n'est pas seulement un audit; c'est aussi une surveillance des pratiques et des processus en vigueur, ainsi que la mise en place de pratiques exemplaires lorsque celles-ci font défaut.

Le troisième élément est une analyse que je qualifierais de haut niveau. Je vais donner un exemple d'enquête de haut niveau. Par exemple, le Sénat consacre des fonds aux pensions, tout comme les sénateurs. Le taux de rendement que nous utilisons au Sénat et qui est également utilisé, sauf erreur, par le Conseil du Trésor se chiffre à 1,8 ou 1,9 p. 100. Or, dans la fonction publique, le régime de pensions utilise un taux de 12,8 p. 100.

Pourquoi un tel écart? Voilà qui coûte cher au Sénat. Cela entraîne des coûts non seulement pour les sénateurs, mais aussi pour le Sénat. J'aimerais examiner pourquoi le taux de rendement varie considérablement du taux actuel du régime de la fonction publique, soit de 12,8 p. 100, ce qui est assez standard.

If we looked at a model like those three categories, I think the Senate and the taxpayers of Canada would be well served.

I don't have much more to say. It's all in the report and the recommendations that came through CIBA to the Senate from the Subcommittee on Senate Estimates.

It would be a five-member committee. We would gather evidence in public. Everything would be transparent. We would report, obviously, to the highest authority, which would not be CIBA. It would be the Senate. That was a recommendation. I think that's part of good practice anyway.

That's it for my remarks, but I am happy to take questions and further develop this so we can have something that works well for the Senate and works well for the taxpayers of Canada.

[*Translation*]

**The Chair:** Thank you, Senator Wells. I would like to point out to you that we have a new permanent member of the committee, Senator Maltais. Welcome to the committee. We will start the first round of questions with Senator Ringuette.

[*English*]

**Senator Ringuette:** Thank you, Senator Wells, for your presentation. I think your quick resumé of the circumstances is quite accurate. I am not convinced. You'll have to convince me, I guess.

First, since 2013, we now have public disclosure of senators' expenses: office expenses, staff expenses, contracting expenses, living expenses, and all of that. It's all in the public domain now, whereas when the events of 2013 happened it was not. That's a new approach.

I would like for you to comment on the issue of public disclosure and the transparency that the Senate now has. Is it necessary to have an additional oversight?

Second, how can the new committee you're proposing differ with regard to role responsibility in the three different processes you were referring to from a subcommittee of Internal?

**Senator Wells:** That is an excellent question. I will address the first part first. Yes, of course, the public disclosure goes a really long way to ensuring that our expenses have the rigour.

Si nous tenions compte d'un modèle comme ces trois catégories, je crois que le Sénat et les contribuables canadiens ne s'en porteraient que mieux.

Je n'ai pas grand-chose à ajouter. Tout se trouve dans le rapport et les recommandations du Sous-comité du budget des dépenses du Sénat, que le Comité de la régie interne, des dépenses et de l'administration a ensuite renvoyés au Sénat.

Le comité proposé compterait cinq membres. Il recueillerait des témoignages en séance publique. Tout serait transparent. Le comité relèverait manifestement de la plus haute autorité, ce qui ne serait pas le Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration, mais bien le Sénat. C'était l'une des recommandations. Je crois que c'est ce qui s'impose, de toute façon, comme bonne pratique.

Voilà qui met fin à mon exposé, mais je serai heureux de répondre à vos questions et de donner plus de précisions à ce sujet pour que nous puissions instaurer un mécanisme qui fonctionne bien pour le Sénat et les contribuables canadiens.

[*Français*]

**Le président :** Merci, sénateur Wells. J'aimerais vous souligner que nous avons un nouveau membre permanent au comité, le sénateur Maltais. Je vous souhaite la bienvenue dans ce comité. Nous commencerons la première ronde de questions avec la sénatrice Ringuette.

[*Traduction*]

**La sénatrice Ringuette :** Merci, sénateur Wells, de votre exposé. Je crois que votre résumé des circonstances est tout à fait exact. N'empêche que je ne suis pas convaincue. Vous aurez à me convaincre, je suppose.

Tout d'abord, depuis 2013, les dépenses des sénateurs doivent être rendues publiques: dépenses de bureau, dépenses du personnel, dépenses liées aux contrats, frais de subsistance et tout le reste. Tout cela relève maintenant du domaine public, alors que ce n'était pas le cas au moment des événements survenus en 2013. C'est une nouvelle approche.

J'aimerais que vous parliez de la divulgation publique et de la transparence qui s'appliquent maintenant au Sénat. Est-il nécessaire d'ajouter un mécanisme de surveillance supplémentaire?

Deuxièmement, en quoi le nouveau comité que vous proposez de créer différera-t-il d'un sous-comité du Comité de la régie interne en ce qui concerne les rôles et les responsabilités dans les trois processus distincts que vous avez évoqués?

**Le sénateur Wells :** C'est une excellente question. Je vais d'abord répondre à la première partie. Oui, bien sûr, la divulgation publique contribue grandement au contrôle rigoureux de nos dépenses.

Any time we're in public like this committee, we straighten up a bit more because of the transparency, because of the accountability and because everyone is looking at it, not just a subcommittee, not just an auditor or just an administrative staff.

The additional benefit that we would get from this proposed committee on audit and oversight is over and above what we would gain from the public disclosure of senators' expenses. You'll recall in my opening remarks what happened.

The Auditor General was asked to look at everything, $182 million over two years of expenses, and he looked at 12 per cent of that. We have that 12 per cent now covered by public disclosure. There's another 88 per cent, or approximately $150 million of the operation of the Senate over those two years. Currently approximately $90 million have no oversight, none whatsoever. It has no auditor, none whatsoever.

We have no internal auditor. We have an external auditor who says that the way we do our books is in order, but we have no one looking at not just the expenditures of our directorates but at whether we are utilizing best practices. Utilization of best practices can be a saving right there.

We have no mechanism right now that is directed to look at 88 per cent of the expenditures of the Senate. When I was chair of Estimates, in the two years I was there we routinely did the zero-based exercise. That was the only rigour put on how money was budgeted. There's no rigour other than the management expertise of our excellent Senate administration. There's no rigour, no oversight and no audit put on how that money is spent. That's the answer to the first part of your question, and it's a good question.

The second part was on the three subcommittees that may look at these things now. They don't look at them. They don't. They don't look at them full time. They're tasked on a part-time basis, sometimes, to look at a particular aspect. Nowhere in our history has the full Senate expenditure been reviewed. No oversight, no internal auditor.

I sat on one of these subcommittees. I know what happens there. Those subcommittees are answerable to a committee. This committee would be answerable to the Senate publicly.

Chaque fois que nous siégeons en séance publique, comme au sein de votre comité, nous redoublons de vigilance parce que les principes de la transparence et de la reddition de comptes sont à l'œuvre et parce que tout le monde a les yeux rivés sur nous — pas seulement un sous-comité, pas seulement un auditeur ou un simple membre du personnel administratif.

L'avantage supplémentaire que nous procure le comité proposé de l'audit et de la surveillance est bien supérieur à celui que nous tirerions de la divulgation publique des dépenses des sénateurs. Rappelez-vous ce qui s'est passé, comme je l'ai expliqué dans mon exposé.

On a demandé au vérificateur général d'examiner toutes les dépenses, c'est-à-dire les 182 millions de dollars sur deux ans, mais il s'est contenté de vérifier uniquement 12 p. 100 de ce montant. Ces 12 p. 100 sont maintenant soumis à la divulgation publique. Il reste toutefois 88 p. 100 du budget de fonctionnement du Sénat, ce qui représente environ 150 millions de dollars sur ces deux ans. Pour l'heure, environ 90 millions de dollars ne font l'objet d'absolument aucune surveillance. Ils ne sont examinés par aucun auditeur; ce n'est pas du tout le cas.

Nous n'avons aucun auditeur interne. Nous avons un auditeur externe qui affirme que nos comptes sont en règle, mais il n'y a personne qui examine non seulement les dépenses de nos directions, mais aussi la question de savoir si nous avons recours à des pratiques exemplaires. Du coup, l'utilisation de pratiques exemplaires peut nous permettre de réaliser des économies.

En ce moment, nous ne disposons d'aucun mécanisme de surveillance pour 88 p. 100 des dépenses du Sénat. Pendant les deux années où j'ai présidé le Sous-comité du budget des dépenses, nous exécutions régulièrement l'exercice de budgétisation à base zéro. C'était la seule rigueur imposée à la façon dont les sommes d'argent étaient budgétisées. Il n'y a aucune rigueur, mis à part l'expertise en matière de gestion que possède notre excellente équipe d'administration du Sénat. Il n'y a aucune rigueur, aucune surveillance et aucune vérification quant à la façon dont l'argent est dépensé. Voilà donc la réponse à la première partie de votre question, laquelle est bien pertinente.

La deuxième partie portait sur les trois sous-comités qui pourraient s'occuper de ces questions à l'heure actuelle. Ces sous-comités n'en tiennent pas compte. C'est la réalité. Ils ne se penchent pas là-dessus à temps plein. Ils s'en occupent à temps partiel en examinant parfois un aspect particulier. Jamais auparavant dans notre histoire les dépenses intégrales du Sénat n'ont été examinées. Il n'y a aucun mécanisme de surveillance, aucun auditeur interne.

Ayant siégé à l'un de ces sous-comités, je sais ce qui se passe là-bas. Ces sous-comités doivent rendre des comptes à un comité. Le nouveau comité, pour sa part, aurait des comptes à rendre au Sénat, et ce, publiquement.

**Senator Ringuette:** I don't know when it happened, but we did have an internal auditor that was working with Internal Economy. I don't know what happened. That position is no longer there. It must have been a decision of Internal. That's not to say that we cannot again have an internal auditor.

There is another concern. Mind you, Internal has probably the greatest membership of any Senate committee. If it were given an internal audit responsibility for a subcommittee, the numbers of senators on that committee could manage that.

My question is the following: You are proposing five senators. If I remember well, the Auditor General's recommendation was that there would be members of the public on an audit body of the Senate. Yet that's not what we're seeing in this proposal. Could you tell me why that's not part of the proposal?

**Senator Wells:** That's a good question. There are a couple of reasons. We debated this very strongly at our estimates subcommittee meeting, which you'll recall, and you may recall when I spoke about it in chamber. Our most vigorous discussions and debates within the subcommittee when we were developing the report was on the question of having non-senators on a Senate committee.

We decided that we would fully take evidence and have our meetings. Other than the discussion of draft reports, we would have our meetings fully public. That assuaged the fears of those who were in favour of having non-senators on a Senate committee because we would be discussing in public.

Of all the Canadians who wished to view a Senate committee, we would have those eyes watching us full time. While the public would not be a member of the committee, they would be acting as oversight of the committee by having it fully transparent and in public. There are other issues.

**Senator Ringuette:** That's already the case for Internal Economy. They have public meetings.

I am trying to get all the reasons to justify this. That's why I am asking these questions, because as of yet I am not convinced.

**Senator Wells:** I welcome your questions. We all have to be convinced of it.

**La sénatrice Ringuette :** J'ignore à quand cela remonte, mais nous avions un auditeur interne qui travaillait avec le Comité de la régie interne. Je ne sais pas ce qui s'est passé. Ce poste n'existe plus. C'était sans doute une décision du Comité de la régie interne. Cela ne veut pas dire que nous ne pouvons pas rétablir ce poste.

Il y a un autre aspect qui me préoccupe. Remarquez bien que le Comité de la régie interne compte probablement le plus grand nombre de membres parmi tous les comités sénatoriaux. Si on lui attribuait une responsabilité d'audit interne en créant un sous-comité, le comité pourrait se débrouiller, étant donné le nombre de sénateurs qui y siègent.

Ma question est la suivante : vous proposez cinq sénateurs. Si je me souviens bien, le vérificateur général avait recommandé que des membres du public siègent à un organe d'audit au sein du Sénat. Pourtant, ce n'est pas ce qui est proposé ici. Pourriez-vous m'expliquer pourquoi cela ne fait pas partie de la proposition?

**Le sénateur Wells :** C'est une bonne question. Il y a plusieurs raisons à cela. Nous en avons débattu très vigoureusement à notre réunion du Sous-comité du budget des dépenses, comme vous vous en rappellerez sans doute, et vous vous souviendrez peut-être de mes interventions à ce sujet dans notre assemblée. La question qui a suscité les discussions les plus virulentes au sein du sous-comité, au moment de rédiger le rapport, était celle de savoir s'il fallait permettre à des gens autres que des sénateurs de siéger à un comité sénatorial.

Nous avons décidé d'obtenir des témoignages complets et d'y consacrer des séances. Mis à part la discussion de projets de rapports, nos réunions se dérouleraient entièrement en public. Cette approche a permis de dissiper les craintes de ceux qui étaient en faveur de l'idée d'inviter des gens qui ne sont pas sénateurs à siéger à un comité sénatorial parce que nous tiendrions nos discussions en public.

Tous les Canadiens qui souhaitaient voir un comité sénatorial en pleine action pourront nous observer en permanence. Même si des membres du public ne siégeraient pas au comité, la population exercerait tout de même un rôle de surveillance auprès du comité, car celui-ci effectuerait ses travaux en toute transparence et en public. Il y a d'autres enjeux.

**La sénatrice Ringuette :** C'est déjà le cas pour le Comité de la régie interne, qui tient des séances publiques.

J'essaie de comprendre toutes les raisons qui justifient cette proposition. C'est pourquoi je vous pose ces questions, car, pour l'instant, je ne suis pas convaincue.

**Le sénateur Wells :** Je suis heureux de répondre à vos questions. Nous devons tous en être convaincus.

In fact, I would offer the floor to Senator Joyal on this because he speaks better than anyone on the whole idea of parliamentary privilege and the Senate as a self-governing body. There is no higher authority that can govern us.

I think the concept of bringing in non-senators to govern the Senate or to govern a committee of the Senate, which is essentially the Senate, would go against our rules and practices.

**Senator Ringuette:** I have one more question. I recall that we had KPMG do an audit of all Senate expenses. We also had the other firm Deloitte. Within a period of three years we had two different entities auditing the Senate.

What would happen to these third party entities? Would they still be contracted to audit the Senate? How would it work?

**Senator Wells:** Currently, we have an external auditor who is hired for a period of three years or five years or for a period of time. There are best practices around that, like not having the same company do the audit many years in a row.

That would continue. Whether that would be under the authority of CIBA or under the authority of the committee on audit and oversight, it almost doesn't matter because the decision would be confirmed by the Senate or reported to the Senate and challenged by the Senate, if we wished.

**Senator Ringuette:** There would be a need for an entity to contract that out if it continues.

**Senator Wells:** Yes. The second part is on an internal auditor which we currently don't have. We did have one that predated my presence here. That would be, as it was recommended to be, under the authority of the audit and oversight committee.

You would have a governance separation between the committee that approves budgets, CIBA or Internal Economy, and the committee that does oversight of expenditures after the fact, or the committee on audit and oversight, both reporting obviously to the chamber.

Within the internal audit function, it wouldn't necessarily or specifically be an internal auditor but it would be an internal audit function. For instance, if the committee were doing a deep dive on ISD, the Information Services Directorate, we might hire someone who has particular expertise in IT. We wouldn't necessarily have an internal audit. It would obviously defer to the committee when and if it is struck, but we wouldn't necessarily have an internal auditor who is a generalist.

En fait, je céderais bien la parole au sénateur Joyal pour qu'il nous en parle parce qu'il explique mieux que quiconque toute l'idée du privilège parlementaire et du statut du Sénat comme organisme autonome. Il n'existe aucune autorité dirigeante supérieure.

Je crois que l'idée d'inviter des gens autres que des sénateurs à gouverner le Sénat ou un comité sénatorial, ce qui revient essentiellement au même, irait à l'encontre de nos règles et de nos usages.

**La sénatrice Ringuette :** J'ai une autre question à vous poser. Je me rappelle que nous avions demandé à KPMG de vérifier toutes les dépenses du Sénat. Nous avions également retenu les services de Deloitte. Sur une période de trois ans, le Sénat a donc fait l'objet d'audits menés par deux entités différentes.

Qu'adviendrait-il de ces tierces parties? Est-ce qu'elles obtiendraient tout de même des contrats pour vérifier les dépenses du Sénat? Comment cela fonctionnerait-il?

**Le sénateur Wells :** Pour l'heure, nous avons un auditeur externe qui est embauché pour une période de trois ou cinq ans ou pendant un certain temps. Il existe des pratiques exemplaires à cet égard, comme le fait de s'abstenir de demander à la même entreprise d'effectuer des audits plusieurs années de suite.

Ces pratiques seraient maintenues. Pour ce qui est de savoir si cela relèverait du Comité de la régie interne ou du comité de l'audit et de la surveillance, cela n'a presque aucune importance puisque la décision serait confirmée par le Sénat ou renvoyée au Sénat et contestée, si nous le souhaitions.

**La sénatrice Ringuette :** On aurait alors besoin d'une entité pour octroyer des contrats si cette pratique se poursuit.

**Le sénateur Wells :** Oui. La deuxième solution consiste à embaucher un auditeur interne, ce qui n'est pas actuellement le cas. Nous en avions un, mais c'était avant ma présence ici. Ce poste relèverait, comme il a été recommandé, du comité de l'audit et de la surveillance.

Il y aurait une séparation en matière de gouvernance entre le comité qui approuve les budgets, à savoir le Comité de la régie interne, des dépenses et de l'administration, et le comité qui surveille les dépenses après coup, c'est-à-dire le comité de l'audit et de la surveillance; bien entendu, ces deux comités feraient rapport au Sénat.

La fonction d'audit interne ne serait pas nécessairement ou exclusivement assumée par un auditeur interne, mais il s'agirait d'une fonction d'audit interne. Par exemple, si le comité devait scruter la Direction des services d'information à la loupe, nous pourrions embaucher quelqu'un doté d'une expertise précise en technologie de l'information. Nous n'aurions pas forcément un audit interne. Bien entendu, il incomberait au comité de décider à quel moment cela s'imposerait, mais nous n'aurions pas

We might want to hire someone with particular expertise in IT or, if we're doing an audit on the HR directorate, we might want to have someone with particular expertise in HR staffing, headhunting, employee retention or something like that, rather than a generalist.

I don't know if that answers your question but I hope it answers or addresses your question.

**Senator Ringuette:** No. First, I still don't see why the current membership of Internal cannot have a subcommittee on audit.

Second, I still don't understand because at the end of the day, if this proposal is put in place, we still have senators overlooking senators.

You can broadcast what you want, like a committee and so forth, but there is no public oversight. There are no public members on this committee.

At the end of the day, why create it? We already have Internal. We can rule that Internal create a subcommittee to do specifically what you're saying. I guess I am on the efficiency side of this issue.

**The Chair:** Perhaps I can add some context to the question from Senator Ringuette regarding the internal audit processing. You're absolutely right. The Senate has always had an internal audit process which stopped, I believe it was, in 2012 or 2013 when we called in the Auditor General. There was a determination by the then Internal Economy to cease all other audits and turn over the books to the Auditor General. I think the objective was always to continue the internal audit process, as had been historically the case.

You're absolutely right. It has been done. Of course, it was put on hold in the last two years as we had the subcommittee reviewing the recommendation regarding oversight and audit.

I have some of the same concerns as Senator Ringuette. First and foremost, we creating more bureaucracy within a bureaucracy. We already have a process in place with Internal Economy. There has always been an audit committee. There has always been a Subcommittee on Senate Estimates, which was relegated with the job of going through line item by line item budgeting.

nécessairement un auditeur interne assumant un rôle de généraliste.

Nous pourrions embaucher une personne ayant une expertise particulière dans le domaine de la technologie de l'information ou, dans le cas où l'audit porterait sur la Direction des ressources humaines, une expertise en matière de dotation en personnel, de recrutement de candidats, de maintien des effectifs ou quelque chose de ce genre, plutôt qu'un généraliste.

Je ne sais pas si cela répond à votre question, mais j'espère que cela vous donne quelques pistes de réponse.

**La sénatrice Ringuette :** Non. Premièrement, je ne vois toujours pas pourquoi nous ne pourrions pas créer un sous-comité de l'audit au sein du Comité de la régie interne, étant donné son nombre actuel de membres.

Deuxièmement, je ne comprends toujours pas le raisonnement, car, au bout du compte, si cette proposition est mise en place, nous nous trouverons encore dans une situation où les sénateurs sont surveillés par des sénateurs.

On peut publier ce que l'on veut, par l'entremise d'un comité ou d'une autre entité, mais il n'y a pas de surveillance publique. Il n'y a aucun membre du public au sein du comité.

Au bout du compte, pourquoi créer cet organe, puisqu'il y a déjà le Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration? Nous pouvons décider que ce dernier instaurera un sous-comité expressément chargé de faire ce que vous proposez. Je suppose que j'ai l'efficacité à cœur dans ce dossier.

**Le président :** Je peux peut-être ajouter un peu de contexte à la question de la sénatrice Ringuette en ce qui concerne le processus de vérification interne. Vous avez tout à fait raison: le Sénat a toujours eu un processus de vérification interne, qui a pris fin en 2012 ou 2013, il me semble, quand nous avons fait appel au vérificateur général. Le Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration avait alors décidé de mettre fin à toutes les autres vérifications et d'ouvrir ses livres au vérificateur général. Je pense que l'objectif a toujours été de poursuivre le processus de vérification interne, comme le Sénat l'a toujours fait.

Vous avez absolument raison, nous avions un processus interne. Bien entendu, il est suspendu depuis deux ans, puisque le sous-comité se penche sur les recommandations relatives à la surveillance et à la vérification.

Je partage certaines préoccupations de la sénatrice Ringuette. Tout d'abord, nous augmentons la bureaucratie au sein de la bureaucratie. Nous disposons déjà d'un processus grâce au Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration. Il a toujours existé un comité de vérification interne. Il y a toujours eu un Sous-comité du budget des dépenses du Sénat, qui a pour mandat de passer en revue chaque poste budgétaire.

Now, you're absolutely right, we're creating another committee of senators and we're empowering them to duplicate work that has already been done.

Even when I was chair of Internal Economy, I allowed the various caucuses and senators to drive this debate. I have a question for Senator Wells. I've sort of taken a step back. Have we looked at what other national assemblies and other houses of parliament in the Commonwealth do with regard to oversight and audit?

Particularly, I had the opportunity a few years back to be in the United Kingdom. I had meetings with people in the House of Lords. The House of Lords has not only created an independent oversight body. They have a whole independent oversight and audit department. After discussions that I had at the time with the House of Lords Speaker and their committee on budgets and administration, over a period of a decade that became a bit of a bureaucratic boondoggle and a runaway train where they had layer upon layer upon layer of oversight and audit. Maybe you can address that, Senator Wells.

I just want to finish my point in comment. In the modernization and administrative reform over the last five years of the Senate, we had an objective to be transparent and accountable. Again, I agree with Senator Ringuette wholeheartedly that all the platforms we put in place over the last three or four years in terms of public disclosure are second to none. We've seen the House of Commons over the last three years running to catch up to us, be it in making public our Board of Internal Economy meetings which we did three years ago. That was never done before. The House of Commons only joined us a few months ago.

In this committee on rules we took a decision a few months ago to make this committee public. Right now in the Board of Internal Economy all budget decisions are made publicly. The only thing that goes in camera are HR issues and legal issues. Everything else is public.

We're also proud of the fact that every contract with both the Senate administration and senators' offices is made public. As we know, in other Commonwealth parliamentary bodies it's over $10,000. Anything under $10,000 is not public. That's the case in the House of Commons and in most parliaments in Canada. Every contract we issue in the Senate, even if it's 500 bucks, is made public. Those are my comments.

Vous avez donc tout à fait raison : nous créons un autre comité de sénateurs pour qu'il fasse en double un travail déjà effectué ailleurs.

Même quand j'étais président du Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration, je permettais aux divers caucus et sénateurs de débattre du sujet. J'ai une question pour le sénateur Wells. Prenant en quelque sorte un peu de recul, je vous demanderais si nous avons étudié ce que font les autres assemblées nationales ou les autres chambres du Parlement du Commonwealth au sujet de la surveillance et de la vérification?

Sachez qu'il y a quelques années, j'ai eu l'occasion de voyager au Royaume-Uni, où j'ai rencontré des membres de la Chambre des lords. Cette dernière a non seulement créé un organe de surveillance et de vérification indépendant, mais dispose également de tout un service indépendant dans ce domaine. D'après les échanges que j'ai eus à l'époque avec le Président de la Chambre des lords et le comité des budgets et de l'administration, ce processus s'est enlisé dans la bureaucratie et est devenu hors de contrôle après une décennie en raison de la multiplication des couches de surveillance et de vérification. Peut-être pourriez-vous traiter de la question, sénateur Wells.

Je terminerai simplement mon intervention par une observation. Dans le cadre de l'initiative de modernisation et de réforme administrative que le Sénat a mise en œuvre au cours des cinq dernières années, nous avions pour objectif d'être transparents et responsables. Ici encore, je suis entièrement d'accord avec la sénatrice Ringuette: toutes les plateformes que nous avons mises en place au cours des trois dernières années pour rendre l'information publique sont sans égales. La Chambre des communes s'est efforcée de nous rattraper au cours des trois dernières années, notamment lorsque nous avons décidé de rendre publiques les séances du Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration il y a trois ans. Cela ne s'était jamais fait. La Chambre des communes nous a imités il y a quelques mois seulement.

Nous avons décidé, il y a quelques mois, de rendre publiques les procédures de ce comité responsable des règles. À l'heure actuelle, toutes les décisions budgétaires du Bureau de régie interne sont rendues publiques. Les seules séances qui se déroulent à huis clos sont celles qui concernent les ressources humaines et les questions juridiques. Tout le reste est rendu public.

Nous sommes également fiers du fait que tous les contrats relatifs à l'Administration du Sénat et aux bureaux des sénateurs sont rendus publics. Nous savons que dans d'autres organes parlementaires du Commonwealth, ces renseignements ne sont rendus publics que pour les contrats de plus de 10 000 $. C'est le cas pour la Chambre des communes et la plupart des Parlements du Canada. Chaque contrat que le Sénat accorde est rendu public, même s'il ne s'élève qu'à 500 $. Voilà ce que j'avais à dire.

**Senator Wells:** You make a good point. I did reach out to the U.K., Principal Clerk Matthew Hamlyn and Marcial Boo, CEO and board member of the Independent Parliamentary Standards Authority. I had long conversations. I also reached out to the former Minister of Finance in Newfoundland and Labrador, which has a similar body.

There is one important aspect that we have to remember. I tried to make the impression in my opening remarks and in the number of times I've spoken about it in chamber that the expenditures of the Senate are not just senators' expenses. That's what is published. Through that publishing, that's what gives us oversight.

What's not published, what doesn't have oversight and what has no audit whatsoever, is the rest of what the Senate expends. For the current year I think the Senate's budget is $103 million or $104 million. Yes, we'll publish senators' expenses and our office expenses. That's all well and good and should be done, but that's only 12 to 15 per cent, or maybe even less now, of our total $104 million budget. The rest of it has no oversight, no audit capability within it or over it. It has no reporting back to the Senate, not in a line item way but in what Treasury Board receives: essentially some subheadings and a total. There is no oversight of that.

It is not just the audit capabilities but it's the oversight of practices and what should be best practices. That's what I want to see. We should not lose sight of the bigger picture here. It's why we have regular maintenance on our automobiles, so they run efficiently and well. It's why we spend money when sometimes we think we don't have to.

**Senator Sinclair:** I want to proceed without reference to what the chair has told us because at this point in time we haven't had a chance to hear evidence about all of those things that have been mentioned in those comments.

I want to point out that there is probably a need for this committee, before making decisions around changes to rules or not to change the rules, to get some information together as to exactly what's going on in other jurisdictions.

I appreciate that reference has been made to the House of Lords boondoggle, to use the chair's words, but I don't think that's what we're really thinking about here when it comes to the question of this audit and oversight committee role.

Audit and oversight committees have a generally limited mandate. I don't think it's a question of giving them the power to govern us. In fact, their report is to come to the Senate and the

**Le sénateur Wells :** Vous avez fait une excellente observation. J'ai communiqué avec Matthew Hamlyn, greffier principal, et Marcial Boo, directeur général et membre du conseil d'administration de l'autorité indépendante des normes parlementaires du Royaume-Uni, avec lesquels j'ai eu de longues conversations. J'ai également discuté avec l'ancien ministre des Finances de Terre-Neuve-et-Labrador, une province qui s'est dotée d'un organe semblable.

Nous devons nous souvenir d'un fait important. Au cours de mon exposé et des quelques interventions que j'ai faites à la Chambre, j'ai tenté de faire comprendre que les dépenses du Sénat ne se limitent pas aux dépenses des sénateurs. Ce sont ces dernières qui sont publiées. En publiant l'information, nous pouvons assurer la surveillance.

Le reste des dépenses du Sénat ne sont pas publiées et ne font donc pas l'objet de surveillance et de vérification. Pour le présent exercice, je pense que le budget du Sénat s'élève à 103 ou 104 millions de dollars. Oui, nous publierons les dépenses des sénateurs et de leurs bureaux. Tout cela est bien beau et devrait être fait, mais ces dépenses ne constituent que 12 ou 15 p. 100, voire moins maintenant, de notre budget total de 104 millions de dollars. Nous n'avons aucune capacité de surveiller ou de vérifier le reste, puisqu'aucun compte n'est rendu au Sénat pour les divers postes, outre ce que le Conseil du Trésor reçoit, c'est-à-dire essentiellement quelques sous-rubriques et un total. Il n'y a aucune surveillance à cet égard.

Ce n'est pas qu'une question de capacité de vérification, mais aussi de vérification des pratiques et de ce que les pratiques exemplaires devraient être. Voilà ce que je veux voir. Nous ne devrions pas perdre de vue l'ensemble du tableau. Si nous assurons l'entretien régulier de nos automobiles, c'est pour qu'elles fonctionnent bien et efficacement. C'est pourquoi nous dépensons parfois de l'argent alors que nous pensons que ce n'est pas nécessaire.

**Le sénateur Sinclair :** Je veux continuer sans faire référence à ce que le président nous a dit, parce que jusqu'à présent, nous n'avons pas eu l'occasion d'entendre des témoins traiter de tout ce dont il a été question dans ses observations.

Je veux faire remarquer qu'avant de décider de modifier ou non les règles, le comité doit recueillir des renseignements pour savoir exactement ce qui se fait ailleurs.

Je comprends que la Chambre des lords se soit enlisée dans la bureaucratie, pour reprendre les mots du président, mais je ne pense pas que ce soit ce que nous avons en tête en ce qui concerne le rôle du comité d'audit et de surveillance.

De façon générale, les comités d'audit et de surveillance ont un rôle restreint. Je ne pense pas qu'il soit question de leur confier le pouvoir de nous régir. En fait, ils doivent faire rapport

Senate is to make a decision. We will continue to be self-governing. I have no concern about that.

I have no concern about the fact that we should be looking at the question of whether outside committee members should be on that committee for three reasons. Let me put them forward to you so that you can reflect upon them and comment, senator.

We should probably call witnesses to consider these issues. One is that there is a tendency, with internal navel-gazing, for people to start making decisions that accommodate each other's interests. It's like a buddy-to-buddy session where we sit down and say I will agree to this if you will agree to that. While that is never explicitly said, it's often implicit in the discussion. I think having an outside membership will allow that conversation to be kept to a minimum, or at least that tendency.

There is also the question of expertise. I love you all. You're all a great bunch of people, but I have to say that I am not sure you're all of auditor quality when it comes to these kinds of decisions. Bringing in someone with that kind of expertise to a committee like this would benefit the committee. It would certainly benefit the Senate, even though we're still talking about an internal auditor and an external auditor.

There is also the question of when members of this committee are considering how to make their decisions, what to do about their reports and what kinds of recommendations, I think they would benefit from having an outside voice among them talking about what the public really thinks about how the Senate is operating. Those are the benefits I see to having outside membership.

The Auditor General, in his report, may have overstated the importance of having the entire subcommittee on audit and oversight be outside membership, including the chair.

I was reading with interest Senator Marshall's article that she wrote in 2009, after she was elected as a member of the House of Assembly in Newfoundland and Labrador. She reflected upon her experience with auditing members of that assembly and the events since the judicial inquiry that was held. I am sure you're quite familiar with this, senator. She pointed out that in Newfoundland and Labrador there is an audit and oversight type committee that was established by legislation. It had outside membership on it. She commented upon the role of that committee, which I think she chaired for a while, and never made one negative comment about having an outside membership on that committee in that article. I think the way the article was written had beneficial effects.

au Sénat, qui prendra une décision. Nous conserverons notre autonomie. Je n'ai aucune inquiétude à cet égard.

Je ne me soucie pas du fait que nous devrions examiner s'il convient d'intégrer des membres externes au comité, et ce, pour trois raisons. Permettez-moi de vous les expliquer pour que vous puissiez y réfléchir et vous prononcer à cet égard, sénateur.

Nous devrions probablement convoquer des témoins à ce sujet, notamment parce que les gens tendent à se regarder le nombril et commencent à prendre des décisions qui servent leurs intérêts mutuels. C'est comme une réunion entre copains au cours de laquelle j'accepterai votre proposition si vous acceptez la mienne. Même si ce n'est pas dit explicitement, c'est souvent implicite au cours de la discussion. À mon avis, la présence de membres de l'extérieur permettra de tenir ces échanges ou au moins cette tendance au minimum.

C'est aussi une question d'expertise. Je vous aime tous et je vous trouve tous formidables, mais je dois dire que je ne suis pas certain que vous possédez tous les compétences d'un vérificateur quand vient le temps de prendre de telles décisions. Un comité de ce genre aurait avantage à faire appel à cette expertise. Ce serait certainement bénéfique pour le Sénat, même si on envisage encore de recourir à un vérificateur interne et un vérificateur externe.

En outre, quand les membres du comité examinent la manière dont ils prennent leurs décisions, ce qu'ils feront à propos de leurs rapports et le genre de recommandations qu'ils formuleront, je pense qu'il serait bénéfique que des gens de l'extérieur viennent leur parler de ce que la population pense vraiment de la manière dont le Sénat fonctionne. Ce sont les avantages que je vois à la présence de membres de l'extérieur.

Dans son rapport, le vérificateur général a peut-être exagéré l'importance qu'il y a de constituer un sous-comité de l'audit et de la surveillance entièrement composé de membres de l'extérieur, y compris au poste de président.

J'ai lu avec intérêt l'article que la sénatrice Marshall a écrit en 2009, après son élection à titre de membre de l'Assemblée législative de Terre-Neuve-et-Labrador, dans lequel elle traite de son expérience avec les membres chargés de l'audit au sein de cette assemblée et de ce qu'il s'était passé depuis la tenue de l'enquête judiciaire. Je suis certain, sénateur, que vous êtes bien au fait de la question. Dans cet article, elle indique qu'une sorte de comité de l'audit et de la surveillance a été créé en vertu de la loi à Terre-Neuve-et-Labrador. Ce comité comprend des membres de l'extérieur. La sénatrice explique dans son article le rôle de ce comité, qu'elle a présidé pendant un temps, il me semble, et ne formule aucun commentaire négatif à propos de la présence de membres de l'extérieur. Je pense que la manière dont cet article a été écrit a eu des effets bénéfiques.

This committee should probably take a look at the question of whether outside members should be on this audit and oversight committee. Without committing in any way as to whether or not it's a good idea or whether or not you and I agree, I think this committee should look at that question and call some witnesses on it.

Do you want to comment on that?

**Senator Wells:** I spoke with the former Minister of Finance under whose authority the audit committee was struck in Newfoundland and Labrador. First of all, their meetings weren't in public. That's a really important distinction to make. Our meetings will be in public. We will have the scrutiny of Canadians upon us.

In speaking with him, he said that a decision is made to set something up, oftentimes after something that is deemed as disastrous. I think what happened in the Senate prior to his report could be seen as that. Certainly the public saw it as that. A lot of time decisions are made hastily. In this case we have taken the time. That report was delivered in 2015, I believe, and this is now 2018. We have sent this through subcommittees and committees, and we have had debates in chamber. We have taken the time and we have done the research.

The former Minister of Finance said that committees conducting, and he said, "Senate business," business should be done by the highest governing authority and should be reported to the highest governing authority. I think that's a tenet that holds firm in our recommendation.

His comment to me was, "Where else does the authority come from?" That's a good question. One of his final comments was, "You should never transfer authority outside of Parliament." He said, "In doing that, that's what you would do." My comments on that are thus.

To the other points you make, Senator Sinclair, you mentioned decisions to accommodate the interests of our friends. I think that the rolling sampling of senators' expenses, that small portion of what I am proposing, would take care of anything that goes under friends trying to do something for friends that are outside the rules, outside the systems.

The audit and oversight committee would be establishing in many ways the system, the rigorous system that we have for senators' expenses, be they office, living or travel. I think that rigour is there now. We would have oversight of that system to ensure that it continues the rigour. It would be an audit of the system, as well as rolling samples of specific expenditures that would be helpful in finding out if there are things that veer

Le comité devrait probablement se demander si des membres de l'extérieur devraient faire partie du comité de l'audit et de la surveillance. Sans me prononcer de quelque manière que ce soit sur la validité de cette idée et que nous soyons d'accord ou pas, je pense que le comité devrait se pencher sur la question et convoquer quelques témoins à ce sujet.

Voulez-vous répondre à cela?

**Le sénateur Wells :** J'ai parlé avec l'ancien ministre des Finances, sous l'égide duquel le comité d'audit et de surveillance a été constitué à Terre-Neuve-et-Labrador. Sachez tout d'abord que ce comité ne se réunit pas en public. C'est une distinction très importante à faire. Nos séances seront publiques et nous travaillerons sous l'œil de la population canadienne.

Lors de notre entretien, il a indiqué qu'on décide souvent d'instaurer un processus après qu'un événement qualifié de déplorable s'est produit. À mon avis, ce qui s'est produit au Sénat avant ce rapport pourrait certainement être considéré comme déplorable. C'est certainement ainsi que la population a vu les choses. Bien des décisions sont prises à la hâte, mais dans le cas présent, nous avons pris le temps nécessaire. Le rapport est paru en 2015, il me semble, et nous sommes maintenant en 2018. Nous avons soumis l'affaire à des sous-comités et à des comités, et en avons débattu à la Chambre. Nous avons pris notre temps et avons effectué des recherches.

L'ancien ministre des Finances a indiqué que les comités s'occupant des « affaires du Sénat », pour reprendre ses propres mots, devraient être créés par l'autorité supérieure et faire rapport à cette dernière. Je pense qu'il s'agit là d'un principe que nous maintenons fermement dans nos recommandations.

Cet ancien ministre a demandé d'où venait l'autorité. C'est une bonne question. Vers la fin de notre entretien, il a déclaré qu'il ne faut jamais transférer le pouvoir à l'extérieur du Parlement, ajoutant que, en agissant comme nous envisageons de le faire, c'est ce que nous ferions. Voilà ce que j'ai à dire à ce sujet.

Pour en venir à l'autre remarque que vous avez formulée, sénateur Sinclair, vous avez évoqué les décisions prises pour servir les intérêts de ses amis. Je pense que l'échantillonnage continu des dépenses des sénateurs, cette petite partie des dépenses que je propose d'examiner, permettrait d'éviter que l'on serve les intérêts de ses amis en faisait fi des règles et du système.

De bien des manières, le comité de l'audit et de la surveillance permettrait d'établir le système rigoureux de surveillance des dépenses des sénateurs, que cela concerne leurs bureaux, leurs frais de subsistance ou leurs voyages. Nous surveillerions ce système pour en assurer la rigueur constante. Nous procéderions à un audit du système et à un échantillonnage continu de dépenses précises, ce qui nous aiderait à déterminer si certaines

outside of the normal rules and if it got through the rigorous system that we currently have in Senate administration.

In my expense reports that go into the Senate they send it back and say, "What do you mean by this?" The first level of rigour is in my office and I sign off on everything. The second level of rigour is the system that we've established for assessing senators' expenses, be they living, travel and office, within our Senate administration. It's a professional group that do a great job.

This would be the oversight effect because currently there is no oversight of that. It would be an audit of the systems and do they have the necessary rigour.

With respect to the committee itself and the membership, the external audit function and who represents that, as well as the external auditor, would be full-time advisers to the committee. That's a given and, as I said, that would be fully in public.

I hope that addresses some of your concerns. I am not here to change your mind. I am here to give some enlightenment to what we propose for the committee.

**Senator Sinclair:** I have not actually made up my mind despite the fact that I speak forcefully about these things, because the question of whether there should be outside membership on the committee is still a question for open debate.

What I am suggesting is that maybe that's an area where this committee should be calling some expert witnesses to give some thought about or some testimony about so that we can make a determination at this level as to whether it's in the best interests of the Senate to do that, and whether it's in the best interests of this committee to suggest some rule changes to accommodate that.

In the absence of our having information from appropriate experts at this committee, I don't know that we can make a proper determination. Really, all I am suggesting is that there seems to be some merit to looking at it, but we need to have some experts come forward and give us some testimony.

I don't know that you responded to that point.

**Senator Wells:** I am open to what the committee wants and what steering wants.

**Senator Batters:** This is in response to a point that Senator Ringuette. The chair briefly commented on this as well. Yes, the Internal Economy Committee does currently have an audit subcommittee. I am on it. That proposed committee meets right now entirely in camera. This proposed committee would replace that subcommittee, correct?

pratiques s'écartent des règles normales et échappent au système rigoureux que l'Administration du Sénat applique déjà.

Quand je présente mes rapports de dépenses au Sénat, on me les renvoie en me demandant : « Que voulez-vous dire en indiquant cela? » La rigueur s'applique initialement à mon bureau, où je signe tous les documents. Elle s'applique ensuite au sein du système que nous avons établi pour évaluer les dépenses des bureaux et les frais de subsistance et de voyage des sénateurs à l'Administration du Sénat, où travaille un groupe professionnel qui accomplit un excellent travail.

C'est ce qui tiendrait lieu de surveillance, car pour l'heure, la question ne fait l'objet d'aucune surveillance. On soumettrait les systèmes à des vérifications pour déterminer s'ils ont la rigueur nécessaire.

Pour ce qui est du comité proprement dit et de sa composition, il va de soi que ceux qui font la vérification externe et le vérificateur externe agiraient à titre de conseillers à temps plein auprès du comité. Comme je l'ai souligné, toutes les séances seraient publiques.

J'espère que cela répond à certaines de vos préoccupations. Je ne suis pas ici pour vous faire changer d'avis, mais pour vous expliquer ce que nous proposons au sujet du comité.

**Le sénateur Sinclair :** Je ne me suis pas encore forgé une opinion à ce sujet, même si je m'exprime avec force dans ce dossier, car la présence de membres de l'extérieur est encore sujette à débat.

Selon moi, il s'agit d'une question au sujet de laquelle le comité devrait convoquer des témoins experts afin qu'ils lui fassent part de leurs réflexions et de leurs conseils pour que nous puissions déterminer si le Sénat a intérêt à inclure des membres de l'extérieur et s'il serait de l'intérêt du comité de proposer certaines modifications aux règles pour agir en ce sens.

À défaut d'avoir des renseignements d'experts compétents, je ne pense pas que le comité puisse prendre de décision éclairée. Tout ce que je dis vraiment, c'est qu'il semble pertinent de se pencher sur la question, mais qu'il faut que des témoins comparaissent pour nous donner leur avis.

Je ne sais pas ce que vous avez répondu à ce sujet.

**Le sénateur Wells :** Je suis ouvert aux propositions du comité et du comité directeur.

**La sénatrice Batters :** Je voudrais donner suite à une observation de la sénatrice Ringuette. Le président a aussi brièvement abordé le sujet. Le Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration a effectivement un comité de la vérification, dont je fais d'ailleurs partie. Ce comité, qui se réunit complètement à huis clos, serait remplacé par le comité proposé, n'est-ce pas?

**Senator Wells:** That would be the proposal, Senator Batters.

**Senator Batters:** This proposed audit and oversight committee would meet almost entirely in public for increased transparency in addition to the many, many measures we have taken to increase transparency and accountability for the Canadian public in the last several years.

Also, isn't the establishing of this oversight body being done in large part to deal with several of the Auditor General's recommendations with the benefit, as you've stated earlier, of considerable reflection and debate since the 2015 report?

**Senator Wells:** Yes. What the Subcommittee on Estimates recommended to CIBA and CIBA referred to the chamber is in response to many of the Auditor General's recommendations.

Interestingly enough, many of the things the Senate has done since then would override and have gone beyond what the Auditor General recommended. Publishing our full expenses for the public to see wasn't part of his recommendations, but it was part of our decision and practice under the stewardship of Senator Housakos at Internal Economy.

Much has been done already, and necessary things. The gap, of course, is the absence of an internal auditor to take a deep dive, the absence of a body whose full-time mandate would include a rigorous deep dive systematically on each directorate, which we don't do. It hasn't been done since I've been here. In my experience, it wasn't done prior to that.

Again, Senator Batters, it's not just the expenditures. Is this practice the best practice? Is this directorate spending money wisely and efficiently? This would be a very large part of the task of the committee.

**Senator Batters:** In response to a point made by Senator Sinclair a little earlier, aren't the almost entirely public meetings which would occur under this proposed new committee was supposed to be in part to counteract anything that might be done?

As Senator Sinclair was alluding to earlier, the discussion between friends or that sort of thing, is what the public nature is meant, in part, to deal with, correct?

**Senator Wells:** Yes, in fact almost entirely that. First of all, full credit to the Senate for having meetings such as this and such as the ones we have at Internal Economy in public.

**Le sénateur Wells :** C'est ce qui serait proposé, sénatrice Batters.

**La sénatrice Batters :** Le comité d'audit et de surveillance proposé se réunirait presque exclusivement en public pour assurer une transparence accrue. Cela s'ajouterait aux multiples mesures que nous avons prises pour accroître la transparence et la reddition de comptes envers la population canadienne au cours des dernières années.

De plus, l'établissement de cet organe de surveillance ne fait-il pas suite en grande partie à plusieurs recommandations du vérificateur général, ce qui, comme vous l'avez souligné, a eu l'avantage de susciter bien des réflexions et des débats depuis la publication du rapport en 2015?

**Le sénateur Wells :** Oui. Les recommandations que le Sous-comité des budgets des dépenses du Sénat a présentées au Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration, et que ce dernier a transmises à la Chambre font en grande partie suite à de nombreuses recommandations du vérificateur général.

Fait intéressant, un grand nombre des mesures que le Sénat a prises depuis vont au-delà de ce que le vérificateur général a recommandé. Il ne nous a pas recommandé de publier toutes nos dépenses, mais c'est ce que le Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration a décidé de faire sous la houlette du sénateur Housakos.

Bien des mesures ont déjà été prises, et elles étaient nécessaires. Ce qu'il manque, bien entendu, c'est un vérificateur interne qui examinerait les dépenses en profondeur ou un organe qui serait chargé d'effectuer à temps plein un examen rigoureux et systématique de chaque direction, ce que nous ne faisons pas. Nous ne le faisons pas depuis que je suis ici. À ce que je sache, nous ne le faisions pas auparavant.

Je le répète, sénatrice Batters, ce n'est pas qu'une question de dépenses. Cette pratique est-elle la meilleure? Cette direction dépense-t-elle son budget judicieusement et efficacement? Cela représenterait une grande partie de la tâche confiée au comité.

**La sénatrice Batters :** Pour répondre à l'argument que le sénateur Sinclair a avancé un peu plus tôt, les séances presque entièrement publiques qui seraient organisées par le nouveau comité proposé ne seraient-elles pas censées contrer en partie toute combine qui pourrait survenir?

Comme le sénateur Sinclair y a fait allusion plus tôt, le caractère public des réunions est censé lutter contre les discussions entre amis ou les tractations de ce genre, n'est-ce pas?

**Le sénateur Wells :** Oui, en fait, c'est presque entièrement leur raison d'être. Premièrement, en ce qui concerne la tenue de réunions publiques comme celles-là ou comme celles que le

Some people are interested in that. It's what keeps us straight. It's what keeps us organized and what keeps us answerable and accountable to people who pay for this system of governance.

It's not just the Senate; it is our system. There has to be confidence in that for it to work well. This is just an extension of that.

We should always take evidence publicly, unless it's a question of national security. We can deliberate privately. We can deliberate with our staff or within our offices, but we should always take evidence publicly. That's the disinfectant that for a long time wasn't present in the Senate, and certainly not in the House of Commons perhaps even now.

**Senator Woo:** Senator Wells. You have been working very hard on this, I know, and it has been a long slog.

It strikes me that we're talking about three different things here. First are the functions that need to be performed coming out of the Auditor General's report and our own needs, which we have recognized over a number of years.

Second, based on what we think are the functions that need to be performed, we have to think about the form in which these functions are best delivered. You have proposed a particular form, but they are the forms.

Third, Senator Sinclair has touched on briefly the capabilities and whether or not the form that you propose to perform, the function, has the individuals with the capabilities to do the form and the function.

We're confusing the three issues a bit in the discussion. Sometimes we're solving one problem without solving the other two. For example, Senator Sinclair has raised a legitimate point about whether or not a committee which has the form of a structure outside of CIBA, i.e., a new standing subcommittee with members consisting of senators, has the capabilities to do the kind of, as you call it, deep dive on a regular basis that the function requires.

I encourage all of us to think through these three intersecting requirements. I am not sure the best way to satisfy all three is necessarily the function or the form that you have proposed, which is the new standing committee on oversight and audit.

Comité de la régie interne organise, tout le mérite en revient au Sénat.

Certaines personnes s'intéressent à cela. C'est ce qui maintient notre droiture. Cela nous garde organisés et responsables envers les gens qui financent notre système de gouvernance.

Il ne s'agit pas seulement du Sénat, mais de notre système. Pour que le système fonctionne bien, les gens doivent avoir foi en lui. Ce que nous envisageons n'est qu'une extension de cela.

Nous entendrions toujours les témoignages en public, à moins qu'il s'agisse d'une question de sécurité nationale. Nous pouvons délibérer en privé, avec notre personnel ou dans nos bureaux, mais nous devrions toujours entendre les témoignages en public. C'est le désinfectant qui, pendant longtemps, était absent au Sénat, et certainement à la Chambre des communes, ce qui est peut-être encore son cas même maintenant.

**Le sénateur Woo :** Sénateur Wells, je sais que vous avez travaillé d'arrache-pied à ce projet et que c'est un travail de longue haleine.

Ce qui me frappe, c'est que nous parlons en ce moment de trois choses différentes. Premièrement, il y a les fonctions que nous devons exercer selon le rapport du vérificateur général, et il y a nos propres besoins, que nous avons reconnus au cours des dernières années.

Deuxièmement, compte tenu des fonctions que, selon nous, nous devons exercer, nous devons réfléchir à la forme qui assurerait le mieux l'exercice de ces fonctions. Vous avez proposé une forme particulière, mais il s'agit là simplement de formes.

Troisièmement, le sénateur Sinclair a abordé brièvement la question des capacités et la question de savoir si la forme que vous proposez pour exercer les fonctions mobilise les personnes ayant les capacités nécessaires pour gérer la forme et les fonctions.

Dans le cadre de notre discussion, nous confondons un peu les trois questions. Parfois, nous réglons l'un des problèmes sans régler les deux autres. Par exemple, le sénateur Sinclair a avancé un argument légitime en ce qui concerne la question de savoir si un comité qui est structuré à l'extérieur du CIBA, c'est-à-dire un nouveau sous-comité permanent dont les membres sont des sénateurs, a la capacité de réaliser régulièrement le genre de recherche approfondie, comme vous l'appelez, que ces fonctions exigent.

J'encourage chacun de nous à réfléchir à ces trois exigences qui se recoupent. Je ne suis pas certain que la meilleure façon de satisfaire à ces trois exigences prend nécessairement la forme que vous avez proposée, c'est-à-dire celle d'un comité permanent d'audit et de surveillance.

I say that because many of the challenges that you and others have been raised here, such as the need to do an occasional deep dive or the need to have hearings in public, could not be done under a different form, for example, through the Subcommittee on Estimates and CIBA. There could be greater attention being paid to those kinds of transparencies.

Likewise, you have described some of the so-called internal audit functions. When you talk about the hiring of an internal audit function within the Senate, you're really talking about ad hoc procurement of expertise to deal with very specific organizational challenges that the Senate deems to be important or senators deem to be important.

This year it might ISD. Next year it might be HR, which our colleague Senator Tannas and others led. Another time it might be infrastructure and so on. It's not really an internal audit in the traditional sense of having an internal audit department within the Senate. It is about hiring management consultants from time to time.

Again, there's a function which definitely needs to be discharged. I am not sure the right form for discharging that function is a new standing committee. I am just thinking out loud here.

It may well be, when we get to the question of capabilities, that the kind of internal audit structure we need is a professional internal audit team within Senate administration that reports to either a CIBA subcommittee or maybe this committee. It's this professional team with the expertise, knowledge and experience of internal audit activities that gives senators, generalists, advice from time to time on the kinds of deep dives or organizational review types of activities that need to be done.

Let me get to my question. The preamble is more important than the question in this case. I guess I want to understand a bit more what you mean by oversight. In the Auditor General's report, and I think it was alluded to in your report as well, the committee's report, is the sense that this committee will be all powerful in terms of having the ability to interpret SARS.

There are two parts to the question. First, is it correct that the final word, short of the Senate as a whole, in terms of interpreting the financial rules will rest with this committee?

Je le mentionne parce que je me demande si bon nombre des défis que vous et les autres avez soulevés, comme la nécessité de procéder occasionnellement à une recherche approfondie ou la nécessité d'organiser des audiences publiques, ne pourraient pas être relevés sous une autre forme, par exemple, par le Sous-comité du budget des dépenses et le CIBA. Les membres de ces comités pourraient prêter une plus grande attention aux éléments de transparence de ce genre.

De même, vous avez écrit quelques-unes des soi-disant fonctions d'audit interne. Lorsque vous parlez d'embaucher une fonction d'audit interne au sein du Sénat, vous parlez vraiment d'un approvisionnement spécial qui permettrait au Sénat de retenir les services d'experts pour régler des problèmes organisationnels précis que le Sénat ou les sénateurs jugent importants.

Cette année, l'audit pourrait porter sur la DSI. L'an prochain, l'audit pourrait porter sur les RH, un audit que votre collègue, le sénateur Tannas, et d'autres ont effectué la dernière fois. Une autre fois, l'audit pourrait porter sur l'infrastructure, et cetera. Il ne s'agit pas réellement d'un audit interne, en ce sens que nous n'établirons pas un service d'audit interne au sein du Sénat. Il s'agit d'embaucher des conseillers en gestion de temps en temps.

Je le répète, il y a une fonction qui doit effectivement être exercée. Je ne suis pas certain que la création d'un nouveau comité permanent soit la bonne façon d'exercer cette fonction. Je réfléchis simplement à voix haute en ce moment.

Lorsque nous aborderons la question des capacités, il se pourrait bien que nous concluions que la structure dont nous avons besoin est celle d'une équipe professionnelle d'audit interne au sein de l'administration du Sénat qui relèverait d'un sous-comité du CIBA ou peut-être de notre comité. C'est cette équipe professionnelle qui possède les compétences, les connaissances et l'expérience nécessaires pour exercer des activités d'audit interne, lesquelles lui permettent de donner de temps en temps des conseils aux sénateurs et aux généralistes relativement aux genres de recherches approfondies ou d'examens organisationnels qui doivent être accomplis.

Permettez-moi d'en arriver à ma question. Dans le cas présent, le préambule est plus important que la question. Je suppose que je souhaite comprendre un peu mieux ce que vous entendez par surveillance. Dans le rapport du vérificateur général — et je crois que vous avez fait également allusion à cela dans votre rapport, c'est-à-dire dans le rapport du comité —, la description du comité donne l'impression qu'il aura tous les pouvoirs en ce qui concerne sa capacité d'interpréter les RAS.

Ma question comporte deux volets. Premièrement, est-il vrai que l'interprétation des règles financières reposera sur ce comité, à défaut de l'ensemble du Sénat ?

Second, does that work not already rest with CIBA? Whenever there are any questions as to whether or not expenses are eligible, does CIBA not play that function in adjudicating?

**Senator Wells:** That's a good question. As it currently stands, you're right. The Senate is the umbrella that looks at that. In many of the instances, Senator Woo, it would be the steering committee of CIBA, on which I sat for a couple of years. There was never a camera near that subcommittee on CIBA, so there was no refreshing public eye on that. This would change that completely.

It's not just the individual expenses. Again, I spoke earlier a couple of times about that. That's a really small piece, but the audit and oversight committee, as well as looking at individual expenditures, would look at the rigour of the system that's in place.

Right now the only things that move this forward in an organized way are the systems that we have in place. We have to assume our systems are good. Every time a new system is developed or an old system is tweaked into something new, we assume that it is the best there is but, of course, that always changes. It always advances.

One of the jobs of the audit and oversight committee would be to ensure, in our very large organization of 105 senators and their staff, 350 administrative staff and 16 directorates, that there is a system ensuring that best practices are used, that expenditures are responsible, that there is oversight and that there is someone checking on this. Up to now, there has been very little checking of this.

Can that be done? We can talk about the structure. Should it be an audit and oversight committee that reports to the Senate, or it should be a subcommittee of CIBA? We can talk about that structure but right now, to the degree that the recommendations go, this is not being done.

**Senator Woo:** I have a quick follow-up question. We are in the midst of going through a major HR directorate reorganization from top to bottom. How would you describe that experience in the light of the current structure of CIBA? As you describe it, the system that was developed wasn't working. Presumably the folk in the HR committee at CIBA realized that and brought in the so-called internal audit management consultants for the top to bottom review, which we're now in the middle of executing.

Deuxièmement, cette responsabilité n'incombe-t-elle pas déjà au CIBA? Chaque fois que quelqu'un se demande si des dépenses sont admissibles ou non, le rôle de trancher ne revient-il pas au CIBA?

**Le sénateur Wells :** Voilà une excellente question. À l'heure actuelle, vous avez raison. L'examen est mené sous l'égide du Sénat. Dans bon nombre de cas, sénateur Woo, le travail est accompli par le comité directeur du CIBA, dont j'ai été membre pendant quelques années. Aucune caméra n'a jamais surveillé les délibérations de ce sous-comité du CIBA. Par conséquent, aucun membre du public n'a jamais jeté un coup d'œil rafraîchissant sur leur travail. Cet état de choses changerait complètement.

Ce n'est pas uniquement une question de dépenses individuelles. Encore une fois, j'ai parlé de cela à quelques reprises un peu plus tôt. Cela ne représente vraiment qu'une petite partie du travail, mais le comité de l'audit et de la surveillance étudierait la rigueur du système en place, en plus d'examiner les dépenses individuelles.

En ce moment, les systèmes que nous avons mis en place sont les seules choses qui permettent à nos activités de progresser de manière organisée. Nous devons présumer que nos systèmes sont efficaces. Chaque fois qu'un nouveau système est élaboré ou qu'un ancien système est modifié pour le transformer en quelque chose de nouveau, nous présumons que ce système est le meilleur qui soit mais, bien entendu, cela ne cesse de changer. Les choses progressent constamment.

L'une des tâches du comité de l'audit et de la surveillance consisterait à s'assurer que, au sein de notre très grande organisation composée de 105 sénateurs, de leur personnel, de 350 membres du personnel administratif et de 16 directions, il y a un système en place qui veille à ce que des pratiques exemplaires soient utilisées, que les gens dépensent de façon raisonnable et que quelqu'un vérifie tout cela. Jusqu'à maintenant, ces aspects ont fait l'objet de très peu de vérifications.

Cela peut-il être accompli? Nous pouvons parler de la structure. Le comité de l'audit et de la surveillance devrait-il relever du Sénat, ou devrait-il être un sous-comité du CIBA? Nous pouvons parler de sa structure mais, en ce moment, ce travail n'est pas réalisé dans la mesure recommandée.

**Le sénateur Woo :** J'ai une brève question de suivi à vous poser. Notre direction des RH fait l'objet d'une importante réorganisation en ce moment, qui va du premier au dernier échelon. Comment décririez-vous cette expérience compte tenu de la structure actuelle du CIBA? Comme vous l'avez indiqué, le système élaboré ne fonctionnait pas. Vraisemblablement, les membres du Sous-comité des RH du CIBA se sont rendu compte de cela et ont fait appel à de soi-disant conseillers en audit interne pour procéder à un examen de fond en comble, dont nous sommes maintenant au beau milieu.

Is that not an example of a process that is working?

**Senator Wells:** It's a good question. I will back up a bit more, predating your presence here.

We knew in the Senate and in Internal Economy that our communications directorate wasn't functioning. We didn't know if money was being well spent. We just knew we weren't getting the results. Maybe we were getting what we were paying for, but we weren't getting the result that the Senate deserved.

We collapsed that down and there was a subcommittee struck on communications. Senator Housakos chaired that committee. Senator Batters, Senator Eggleton, Senator Dawson and I were on that committee. It was a five-person team that said, "Here's what we think is the best path forward. Here's the new system that we'll establish."

We're going through the same thing now in the latter stages with HR. We knew that the system wasn't working. We probably weren't getting value for money. When I say "we", we the Canadian taxpayers and we the Senate were not getting value for money.

If I were to lead an audit, an oversight inquiry, an investigation, a deep dive or a study of what we did with communications, we would ask, "Is the communications directorate doing what we tried to create and tried to direct it to do? Is the money being well spent? Are we getting value for money?"

That's the same thing I do with the HR directorate. We created our communications directorate. Before they got up to speed we were planning and hoping they would do well, but we didn't know that they were going to do well. If I were to do a deep dive on that, it would determine if that money is being used responsibly and if the systems in place are benefiting the Senate.

Is it doing what we wanted it to do? The short answer is yes, without any investigation other than seeing it. Communications are vastly improved. The communications directorate is vastly improved over what we had before.

I would recommend doing the same thing on HR. Give it some time to get its legs under itself. Give it some time to hit the ground and become the professional organization within the Senate that we want it to be. Of course we want all directorates to be that.

N'est-ce pas un exemple de processus qui fonctionne?

**Le sénateur Wells :** C'est une bonne question. Je vais remonter un peu plus dans le temps, jusqu'à une date qui précède votre arrivée au Sénat.

Le Sénat et le Comité de la régie interne savaient que notre Direction des communications ne fonctionnait pas. Nous ne savions pas si les fonds étaient dépensés judicieusement, mais nous savions simplement que nous n'obtenions pas les résultats escomptés. Nous en avions peut-être pour notre argent, mais nous n'obtenions pas les résultats que le Sénat méritait.

Nous avons résumé nos constatations, et un Sous-comité des communications a été constitué. Le sénateur Housakos présidait ce comité, et la sénatrice Batters, les sénateurs Eggleton et Dawson et moi siégions au sein du comité. L'équipe était composée de cinq personnes qui ont déclaré: « Voici, selon nous, la meilleure voie à suivre, et voici le nouveau système que nous établirons ».

Nous franchissons maintenant les mêmes dernières étapes dans le cas de la Direction des RH. Nous savions que le système ne fonctionnait pas. Il est probable que nous n'en avions pas pour notre argent. Quand je dis « nous », je veux dire que les contribuables canadiens et les membres du Sénat n'en avaient pas pour leur argent.

Si je devais diriger un audit, une activité de surveillance, une enquête, une recherche approfondie ou une étude des mesures que nous avons prises relativement aux communications, je poserais les questions suivantes: « La Direction des communications fait-elle ce que nous avons tenté de créer et ce que nous avons tenté de lui ordonner de faire? Notre argent est-il dépensé judicieusement? En avons-nous pour notre argent? »

Je fais la même chose dans le cas de la Direction des RH. Nous avons créé notre Direction des communications. Avant qu'elle ait atteint sa vitesse de croisière, nous espérions qu'elle ferait du bon travail et nous planifiions en conséquence, mais nous ne savions pas si cela allait être le cas. Si je devais faire une recherche approfondie à cet égard, je déterminerais si cet argent est utilisé d'une façon responsable et si les systèmes en place profitent au Sénat.

La direction fait-elle ce que nous souhaitons qu'elle fasse? Sans procéder à une enquête, je dirais de visu que la réponse est oui. Les communications se sont grandement améliorées. La Direction des communications est beaucoup mieux qu'elle ne l'était auparavant.

Je recommanderais que nous fassions la même chose dans le cas de la Direction des RH. Donnez-lui le temps de se stabiliser, et accordez-lui un peu de temps pour agir et devenir une organisation professionnelle au sein du Sénat, comme nous souhaitons qu'elle le soit. Bien entendu, nous désirons que toutes les directions soient ainsi.

In the absence of actually doing it and looking at how we have done it, we won't know that we're getting value for money. It's not just value for money. We won't know that the practices they employ are best practices. We don't know if our headhunting exercises are getting the best people. We don't know if we're turning our mid-level managers away because they're not getting advanced within.

We won't know any of that unless we look back. We can't, with all due respect to the director of HR, ask the director of HR to look back at their own actions and give an assessment.

**Senator Woo:** I don't disagree with any of the points you made in terms of the reform of communications and HR. I am saying that the two major reforms, one of which is still in process, took place under the old system. This begs a question as to whether the old system might suffice for further reviews of this sort. That's my only point.

**Senator Wells:** It's a fair point. My further response is that we should have continuous rigour and review of our practices, of our expenditures and of how we do things to ensure they're always best practices.

If we continue to ensure that we always have best practices in a systematic way then we will have best practices.

**The Chair:** Colleagues, if I may, I remind everyone of the reference we have from the Senate on this particular issue. I want to narrow down the debate a bit. It's not if we are to have this committee.

I remind all colleagues that we had this discussion in the Senate and the Senate has sent us a reference. I don't think our role, based on the reference we have, is to discuss if we are to have an oversight and audit body.

The question is: What form will it take? From the debates we had in the chamber, my understanding is: Will that body be made up of senators, as is proposed currently, or will there be additional outside members?

Maybe I am simplifying it, but that was my understanding when we got it. I want us to stay focused as much as we can. All the other elements of the debate are relevant, but I think we have to stay focused on that.

À défaut de prendre des mesures et d'examiner la façon dont nous avons procédé, nous ignorerons si nous en avons pour notre argent. Toutefois, ce n'est pas qu'une question d'en avoir pour son argent. Nous ne saurons pas si les pratiques adoptées sont exemplaires. Nous ne savons pas si nos activités de recrutement nous permettent d'embaucher les meilleurs candidats. Nous ne saurons pas si nous perdons nos cadres intermédiaires parce qu'il n'y a pas de promotion au sein de l'organisation.

Nous ne saurons rien de cela à moins d'examiner leurs actions passées. Avec tout le respect que je dois au directeur des RH, nous ne pouvons pas lui demander d'évaluer ses propres actions.

**Le sénateur Woo :** Je ne désapprouve aucun des arguments que vous avez fait valoir à propos de la réforme des communications et des RH. Je dis simplement que ces deux réformes majeures, dont l'une est toujours en cours, se sont déroulées en vertu de l'ancien système. On peut donc se demander si l'ancien système suffirait pour mettre en œuvre d'autres examens de ce genre. C'est le seul argument que je souhaitais avancer.

**Le sénateur Wells :** Votre argument est de bonne guerre. Ma réponse est que nous devrions faire continuellement preuve de rigueur et examiner nos pratiques, nos dépenses et nos procédures afin de veiller à ce qu'elles soient toujours conformes aux pratiques exemplaires.

Si nous continuons de nous assurer que nous utilisons constamment et systématiquement des pratiques exemplaires, nos pratiques seront effectivement exemplaires.

**Le président :** Chers collègues, si je peux me permettre, j'aimerais rappeler à tous le renvoi que nous a adressé le Sénat à propos de cet enjeu. Je tiens à circonscrire un peu le débat. La question n'est pas de savoir si nous créerons ce comité.

Je rappelle à tous mes collègues que nous avons eu cette discussion au Sénat, et que le Sénat nous a adressé un renvoi. Compte tenu du renvoi que nous avons reçu, je ne crois pas que notre rôle consiste à débattre de la pertinence d'avoir un organisme d'audit et de surveillance.

La question est la suivante : quelle forme cet organisme prendra-t-il? Selon les débats que nous avons eus au Sénat, je crois comprendre que nous devons déterminer si l'organisme sera composé uniquement de sénateurs, conformément à la proposition actuelle, ou s'il comprendra d'autres membres externes.

Je simplifie peut-être les choses, mais c'est ce que j'ai compris lorsque nous avons reçu le renvoi. Je tiens à ce que nous demeurions concentrés autant que possible. Tous les autres éléments du débat sont pertinents, mais je crois que nous devons nous concentrer sur cette question.

Again, I just wanted to add some context because I was the chair of Internal Economy for a number of years. We undertook to have significant cultural changes. The changes we put into place administratively were more cultural than anything else. The structure came later and the review came later.

At the end of the day, to go back five or six years ago, we had a circumstance where Internal Economy and senators who are fully empowered in this institution to drive the administration had been negligent in their responsibilities. That is the reality. The consensus we from all sides came to was that we as senators have to drive the administration and be accountable for this place.

All the changes we made stemmed from that perspective and stemmed from the perspective that we needed to put a microscope on ourselves. That was the whole idea of changing our disclosure platform and making it so wide ranging.

To answer the question and the debate here about having an outside eye on the table of the oversight body, we have outside eyes looking into the Senate right now, line item by line item on a daily basis and on a quarterly basis.

Those of us who have been around a bit longer than others remember a Senate where almost on a monthly basis we would be getting tons of media inquiries about: Why are you spending this? Why is a senator travelling there? How come we didn't know about this or that?

In the last 3.5 years since we put into place the platform of disclosure on quarterly basis, I can tell you we are getting fewer and fewer inquiries to almost zero now on a quarterly basis about what is deemed potentially inappropriate expenses by the press gallery.

The most rigid audit that we go through on a regular basis is by the press gallery that goes through each and every one of our expenses. We as individual senators have to account for them.

I take the point today from Senator Wells. It's a legitimate point. On the administrative side, I think his point is that there's a large percentage of work in that $104 million budget that isn't under the same microscope. That's a very valid point.

Je précise encore une fois que je tenais simplement à vous donner un peu de contexte, car j'ai présidé le Comité de la régie interne pendant un certain nombre d'années. Nous avons entrepris d'apporter des changements culturels importants. Les changements que nous avons mis en œuvre sur le plan administratif étaient plus culturels qu'autre chose. La structure et l'examen sont venus plus tard.

En fin de compte, il y a cinq ou six ans, nous étions dans une situation où le Comité de la régie interne et les sénateurs, qui, au sein du Sénat, jouissent de tous les pouvoirs nécessaires pour façonner l'administration, avaient négligé leurs responsabilités. Voilà la réalité. Le consensus auquel nous, les sénateurs de tous les partis, en sommes arrivés, c'est qu'il incombe aux sénateurs de façonner l'administration et de rendre des comptes au nom du Sénat.

Tous les changements que nous avons apportés découlent de cette perspective et de l'idée que nous devons examiner nos activités au microscope. C'est ce qui justifiait la modification de notre liste publique et son développement exhaustif.

Pour donner suite à la question et au débat qui se déroule en ce moment à propos de l'inclusion d'intervenants externes au sein de l'organisme de surveillance, je vous rappelle qu'il y a déjà des personnes externes qui examinent quotidiennement et trimestriellement le Sénat, un poste du budget à la fois.

Ceux d'entre nous qui sont ici depuis un peu plus longtemps que les autres se souviennent d'un Sénat où, presque chaque mois, nous recevions une foule de demandes de renseignements de la part des médias dans lesquels on nous demandait: pourquoi dépensez-vous cette somme? Pourquoi tel sénateur s'est-il rendu à tel endroit? Comment se fait-il que vous ne soyez pas au courant de ceci ou de cela?

Au cours des trois dernières années et demie, c'est-à-dire depuis que nous avons mis en place notre liste publique trimestrielle, je peux vous dire que nous recevons de moins en moins de demandes d'informations trimestrielles, voire aucune, à propos de dépenses jugées potentiellement inappropriées par la tribune de la presse.

L'audit le plus strict dont nous faisons régulièrement l'objet survient lorsque la tribune de la presse passe en revue chacune de nos dépenses. Chaque sénateur doit rendre des comptes à ces journalistes.

Je prends l'argument que le sénateur Wells a formulé aujourd'hui. C'est un argument légitime. Je pense que l'argument qu'il faisait valoir, c'est que, du côté administratif, un pourcentage élevé du travail accompli à l'aide du budget de 104 millions de dollars est examiné avec le même microscope. Cet argument est tout à fait valide.

Another valid point I heard today from Senator Wells goes to the question of Senator Ringuette. I shared that question, but I think I hear an answer to it. For years, we have had the estimates subcommittee deal with the line items. We have had the Audit Committee deal with the internal and external audits historically but they were done behind closed doors. This committee, you're saying, would be completely public.

The next question I ask again as a former member of Internal Economy. Steering would spend a great deal of time listening to appeals and conflicts between individual senators' offices and the administration on specific expense claims. If I understand correctly, all those appeals would be going from the administration to your committee, correct?

**Senator Wells:** That's correct.

**The Chair:** We all know that in the last few years we have had an independent arbitrator in the Senate that arbitrates as the last step.

Senators, as we all know, can appeal to steering. Then they can appeal to the Senate of the whole and, of course, they have the option of going before the independent arbitrator. How is that process in your current proposal going to work?

**Senator Wells:** That is a very good question. Of course, it's up to the Senate and generally driven by CIBA if there's a process that might include an independent arbitrator. It's funny that when I had the discussion in preparation for this committee meeting I thought one of the internal audit functions that might require retention could be someone like Justice Binnie on some of the individual, specific questions of prudence within senators' expenses. That could be a function that we would employ when the committee is struck. It's always important.

We had this discussion around Senator Duffy's expenses when we said, "Will he get a chance to appeal? Will he get a chance to make his case?" That's a necessary part of the fairness of any system. You have to let both sides make the case.

First of all, you want the system to work. That's sacrosanct, but if someone is going to make a defence to a claim that has been denied, I would say that defence should be made publicly. We have the right people around the table to make that assessment. I don't know if that fully answers it, but certainly it would be a modification of the current process or the process that we underwent when Justice Binnie was hearing waves of people who had disputes.

J'ai entendu le sénateur Wells avancer un autre argument valide qui répond à la question de la sénatrice Ringuette. Je partageais cette question, mais je crois avoir entendu une réponse à celle-ci. Pendant de nombreuses années, nous avons confié au Sous-comité du budget des dépenses la tâche d'étudier les divers postes des budgets, alors que, par le passé, nous avons confié au Comité de vérification la tâche de s'occuper des audits internes et externes. Toutefois, ce comité s'acquittait de cette tâche à huis clos, alors que vous dites que les séances du nouveau comité seraient complètement publiques.

C'est encore à titre d'ancien membre du Comité de la régie interne que je pose la question suivante. Le comité directeur devra passer des heures et des heures à entendre les appels et à régler les différends entre les bureaux des sénateurs et l'administration concernant certaines demandes de remboursement des dépenses. Si j'ai bien compris, tous ces appels passeraient de l'administration à votre comité. Est-ce bien cela?

**Le sénateur Wells :** C'est exact.

**Le président :** Nous savons tous que, depuis quelques années, un arbitre indépendant intervient à la dernière étape du processus au Sénat.

Comme vous le savez, les sénateurs peuvent faire appel au comité directeur. Ils peuvent déposer un appel devant le Sénat, et ils ont bien sûr l'option de soumettre le dossier à l'arbitre indépendant. De quoi aura l'air ce processus, selon votre proposition actuelle?

**Le sénateur Wells :** C'est une très bonne question. Bien sûr, c'est au Sénat et généralement au CIBA de décider si le processus doit inclure un mécanisme d'arbitrage indépendant. Dans les discussions en prévision de la séance d'aujourd'hui, j'ai pensé au juge Binnie. C'est un des mécanismes qui pourraient être retenus pour traiter de cas précis relativement à la prudence à exercer à l'égard des dépenses des sénateurs. C'est un mécanisme qui pourrait servir une fois que le comité aura été créé. C'est toujours important.

Nous avons eu cette discussion au sujet des dépenses du sénateur Duffy. Nous nous sommes demandé s'il allait avoir l'occasion de faire appel de la décision et de faire valoir ses arguments. C'est une étape essentielle si on veut garantir l'équité d'un système. Les deux parties doivent pouvoir se faire entendre.

Il faut avant tout que le système soit efficace. C'est primordial, mais je dirais que si quelqu'un choisit de défendre une demande qui a été rejetée, il faut que cette défense soit rendue publique. Les membres du comité sont bien placés pour évaluer une telle demande. Je ne sais pas si cela répond bien à la question, mais la proposition dévie certainement du processus actuel ou du processus en place lorsque le juge Binnie a entendu toutes ces contestations.

**The Chair:** So, all appeals on the part of senators to this body would be done publicly, correct?

**Senator Wells:** That's right, unless there was some request or some valid reason for it not to be heard publicly. I can't imagine something that would fall in that category, but I would also leave it to the wisdom of the committee to decide that.

**Senator Marwah:** I have four points that I'd like to make. The first one is the function of audit itself. I know of no private sector organizations that do not have an audit function. I agree that public sector is not the same as the private sector, but I don't see a reason why it should not be.

**The Chair:** Senator Marwah, I think this is important. I hate to cut you off, but we're neither the private sector nor the public sector. We're Parliament.

**Senator Marwah:** I am getting to that. We are a large body that spends a lot of money. I have seen very few large bodies that spend a lot of money that do not have an audit function. You can call it whatever sector you want.

In terms of the scope, I agree with Senator Wells. If we are to establish an audit function, it must cover the whole gamut of expenses. Just doing 12 per cent makes no sense to me. Doing 100 per cent does. I think the scope of doing the whole thing is important.

The third point is membership. Much has been said about internal versus external membership. Frankly, I see very little downside to having external members. In fact, I see a lot more upside than I see downside.

To me, it's not just the independence of the audit function. It's the perception of the independence of the audit function. Without having external members on it, I don't think we will ever get the perception that this is being looked at independently.

I agree the point has been made that this somehow impacts privilege. I again fail to understand fully. Maybe I don't understand the rules of privilege well enough and I should defer to Senator Joyal for that. The committee still reports to the Senate, so our privilege is maintained through that process. I don't see how privilege is impacted.

Another one on external membership is the whole issue of expertise. As I said, with all due respect to all of us, I don't think we have sufficient expertise on matters relating to audit in the Senate.

Then we have the issue of efficiency. I worry about efficiency. I worry about these committees having a life of their own and building a bureaucracy and a set of overheads. Then we have

**Le président :** Donc, tous les appels déposés par les sénateurs devant cette entité seraient publics, c'est bien cela?

**Le sénateur Wells :** C'est exact, à moins qu'une raison valable justifie le contraire. Je vois mal comment cela pourrait se produire, mais je laisserais cela au bon jugement du comité.

**Le sénateur Marwah :** J'ai quatre points à soulever. Le premier porte sur la fonction d'audit en tant que telle. Je ne connais aucune organisation du secteur privé qui n'en a pas. Je sais que c'est différent au secteur public, mais je ne vois pas pourquoi il faudrait que ce le soit.

**Le président :** Sénateur Marwah, une note importante. Je suis désolé de vous interrompre, mais il n'est ni question du secteur privé ni du secteur public, mais du Parlement.

**Le sénateur Marwah :** J'y arrive. C'est une grande entité qui dépense beaucoup d'argent. À ma connaissance, il est rare que les grandes entités qui dépensent beaucoup d'argent n'aient pas de fonction d'audit. Peu importe le terme employé pour qualifier le secteur.

Pour ce qui est de la portée, je suis d'accord avec le sénateur Wells. Si nous instaurons une fonction d'audit, elle devra couvrir toute la gamme de dépenses. Cela n'a aucun sens de se limiter à 12 p. 100, selon moi. Il est bien plus logique de couvrir la totalité des dépenses. Je crois donc que la portée est importante.

Mon troisième point renvoie à la composition du comité. Nous avons beaucoup discuté des pour et des contre de faire appel à des membres internes par rapport à des membres externes. Honnêtement, je vois très peu d'inconvénients à désigner des membres externes. En fait, j'y vois beaucoup plus d'avantages.

Pour moi, il n'y a pas que l'indépendance de la fonction d'audit. Il y a aussi l'indépendance perçue. S'il n'y a pas de membre externe, je ne crois pas que la perception penchera vers l'indépendance du processus.

Certains ont fait valoir que la proposition aurait une incidence quelconque sur le privilège parlementaire. Encore là, je n'en suis pas tout à fait convaincu. Peut-être que j'ai mal compris les règles à cet égard, et pour cela, je vais m'en remettre au sénateur Joyal. Le comité continue de se rapporter au Sénat, alors notre privilège est maintenu. Je ne vois pas comment la proposition pourrait y nuire.

Au sujet des membres externes, j'ajouterais que c'est aussi une question d'expertise. Sans vouloir manquer de respect à qui que ce soit, je ne crois pas que nous ayons l'expertise requise ici même pour traiter de toutes les questions relatives au processus d'audit au Sénat.

Puis, il y a l'aspect rentabilité. Je crains qu'il ne soit pas très rentable d'avoir des comités à part entière, qui supposent une certaine bureaucratie et des coûts indirects. Puis, il y a les

clerks and staff underneath, and suddenly we've built ourselves a large bureaucracy in setting it up. I really wish we could keep this in mind as we set it up. We don't want to end up spending a lot more than what we save.

Efficiency is in hindsight. I see no reason why we couldn't have strengthened the mandate of the audit committee that was part of CIBA and perhaps have more external members to make that in the public domain, rather than set up a brand new external body. I think the horse has left the barn on that one. We've already decided, so that's fair enough.

I worry about efficiency, and I think we should keep that in the backs of our minds in terms of what we're trying to achieve.

[*Translation*]

**Senator Maltais:** Senator Wells, you have done a very fine job with your committee. Congratulations. The conclusion you reached is similar to mine. You and I lived through the Auditor General's audit. That was a forensic audit, which is to say that we were all guilty, all crooks, before he announced his results. For those who went through it, it was not very good for the self-esteem. We are all parents, we are all grandparents, we all have families, and to be told by the media and by the auditor during his audit that we were all suspects, was hard on our reputation.

I do not want to go through that ever again. Senator Sinclair, you really want to have people from the outside. If it ever happens according to your wishes, I suggest that you do it cautiously. There are only 105 of us in the Senate and the Auditor General went through $27 million of public funds in order to recover $300,000. That is an extremely costly exercise. I feel that the senators around this table are all persons of good faith. Auditing $103 million is not as big a job as one might think; it is not Canada's entire budget. The auditor charged $27 million to audit around $12 million. That is expensive. I feel that a committee of senators on a public broadcast will be able to be accountable to Canadians.

The important thing is for Canadians to know that every dollar spent in the Senate is spent correctly. Canadians need to know that senators are called "honourable" because they are. By inviting people from the outside, we lose control. During the time of the Auditor General's audit, who was under oath, as we all remember, we went through hell on a personal level. You did not go through it and I do not wish it on you. However, no one found 5 cents that was badly spent in our administration's expenditures. But the public perception was bad. A committee of senators with the title "honourable" can easily do an excellent job and I feel that your committee would be up to the task of doing so. Thank you.

greffiers et le personnel subalterne. Et soudainement, on se retrouve avec une grosse machine à faire rouler. J'aimerais vraiment que nous gardions cela en tête. Nous ne voulons pas finir par dépenser plus que ce que nous allons économiser.

Je ne vois pas pourquoi nous n'aurions pas pu élargir le mandat du comité de vérification du CIBA, et peut-être recruter quelques membres externes pour que le processus soit du domaine public. Cela aurait été plus efficace que de créer une toute nouvelle entité. Mais je présume qu'il est trop tard pour cela. La décision a été prise, alors je m'y résigne.

Je m'inquiète tout de même que la rentabilité de l'exercice, et je crois que nous devrions maintenir le cap sur le véritable objectif.

[*Français*]

**Le sénateur Maltais :** Sénateur Wells, vous avez fait un très beau travail avec votre comité. Je vous félicite. Vous êtes arrivé à une conclusion qui est semblable à la mienne. Vous et moi avons vécu la vérification du vérificateur général, qui était une vérification judiciaire, c'est-à-dire que nous étions tous des coupables et des bandits avant qu'il se soit prononcé. Pour ceux qui l'ont vécu, ce n'était pas très valorisant en tant que personne. Nous sommes tous des parents, des grands-parents, nous avons une famille, et se faire dire par la presse et par les propos du vérificateur pendant sa vérification que nous étions des personnages douteux, c'était difficile pour notre réputation.

Je ne veux plus jamais revivre cela. Sénateur Sinclair, vous tenez beaucoup à avoir des gens de l'extérieur. Si jamais cela se passe selon votre volonté, je vous suggère de le faire avec parcimonie. Nous ne sommes que 105 sénateurs au Sénat, et le vérificateur général a soutiré 27 millions de dollars de fonds publics pour en récupérer 300 000 $. C'est un exercice extrêmement coûteux. Je pense que les sénateurs autour de cette table sont tous de bonne foi. Vérifier 103 millions de dollars, ce n'est pas une tâche aussi ardue qu'on pense, car ce n'est pas le budget du Canada. Le vérificateur a chargé 27 millions de dollars pour en vérifier à peu près 12 millions. Cela revient cher. Je pense qu'un comité de sénateurs en diffusion publique qui rendra des comptes à la population du Canada...

Ce qui est important, c'est que la population canadienne sache que chaque dollar dépensé au Sénat est fait correctement. Il faut que les Canadiens et les Canadiennes sachent que les sénateurs portent le nom d'« honorable », car ils le sont. En invitant des gens de l'extérieur, nous perdrons le contrôle. Pendant la période de vérification avec le vérificateur général qui était sous serment, nous nous en souvenons tous, nous avions vécu l'enfer sur le plan personnel. Vous ne l'avez pas vécu, et je ne vous le souhaite pas. Pourtant, personne n'a trouvé 5 cents de mauvais dans les comptes de dépenses de notre administration. Mais la perception du public était mauvaise. Un comité de sénateurs qui portent le titre d'« honorable » peut facilement faire un excellent travail, et je pense que votre comité serait en mesure de le faire. Merci.

[*English*]

**Senator Gold:** I just wanted to add my voice in support of Senator Sinclair's suggestion that we hear witnesses on the important issue that divided previous discussions of external members. Personally, I would benefit from hearing witnesses on that issue. I think that would help us in making our decision.

The other area where we would be well served to have additional witnesses would be on the issue of the relationship between the standing committee as proposed, CIBA and its subcommittees, and the Senate. We are a system. We want to make sure that we strike the right balance between transparency, accountability and maintenance of our proper responsibilities to oversee our own work and be mindful, of course, that we serve the Canadian public and must earn their ongoing respect and confidence.

For that reason, I think this has been a really good beginning to our study. I do look forward to some witnesses on these central issues.

**Senator Batters:** I want to make a very brief point because a couple of times earlier people referred to the Senate's annual budget amount. I checked and the Senate's 2018-19 budget amount is actually just over $109 million. So it is a bit more expensive.

**The Chair:** That's the projected for next year.

**Senator Batters:** Yes, 2018-19.

**The Chair:** Thank you for that relevant fact. There are no other questioners on the list, but there is a comment that I have.

I've heard all the opinions around the table, and I am really not decided on one side or another in terms of having outside members on that committee or not. I don't think it will make an enormous difference either way, in my humble opinion, because a great deal of what we're already doing is very much in the public milieu.

I don't think this is a make or break issue. We can have witnesses on that issue come forward. It's a bit difficult because, to go back to the comment of Senator Marwah, the Senate isn't like any other organization. What witnesses would we bring before us? Would we bring Deloitte? Would we bring KPMG? Would we bring auditors?

The debate here isn't about expertise in auditing. When we do external or internal audits, we bring in professional auditors to do their work and they take the lead. There is probably no other parliamentary body in the Commonwealth in the last six years that has been audited more often and by more different groups than this institution.

[*Traduction*]

**Le sénateur Gold :** Je veux simplement mentionner que j'appuie la proposition du sénateur Sinclair. Nous devrions entendre des témoins sur la question des membres externes, puisque les avis sont très partagés. Personnellement, j'aimerais entendre des témoins là-dessus. Cela nous aiderait à prendre une décision.

Il pourrait aussi être utile d'entendre d'autres témoins sur le rapport entre le comité permanent proposé, le CIBA et ses sous-comités, et le Sénat. Nous faisons partie d'un système. Nous devons trouver l'équilibre entre la transparence, l'obligation de rendre compte et la responsabilisation de chacun à l'égard de son travail, car nous devons garder à l'esprit que nous sommes là pour servir la population canadienne. Il nous incombe ainsi de gagner son respect et sa confiance, et de faire en sorte de les garder.

Je crois donc que c'est un excellent début pour notre étude. J'ai hâte de pouvoir entendre d'autres témoins sur ces grandes questions.

**La sénatrice Batters :** J'aimerais apporter une précision rapidement. Tout à l'heure, quelques personnes ont fait référence au montant du budget annuel du Sénat. J'ai vérifié. Le budget du Sénat pour 2018-2019 est d'un peu plus de 109 millions de dollars. Alors, c'est légèrement plus élevé.

**Le président :** C'est le montant projeté pour le prochain exercice.

**La sénatrice Batters :** Oui, pour 2018-2019.

**Le président :** Merci pour cette information pertinente. Il n'y a plus d'intervenants sur ma liste, mais j'ai un commentaire à formuler.

J'ai entendu tous vos arguments en faveur ou non de la représentation externe, et je ne penche ni d'un côté ni de l'autre. À mon humble avis, cela n'aura pas beaucoup d'incidence, car nos travaux sont déjà en grande partie accessibles au public.

Je ne pense pas que ce soit un enjeu déterminant. Nous pouvons entendre d'autres témoins à ce sujet, mais ce sera un peu difficile. Pour revenir au commentaire du sénateur Marwah, le Sénat ne ressemble à aucune autre organisation. Quels témoins voudriez-vous convoquer? Deloitte, KPMG, des vérificateurs?

Le débat ne porte pas sur l'expertise des membres en matière d'audit. Les audits externes ou internes, nous les confions à des vérificateurs professionnels. Depuis six ans, aucune autre entité parlementaire du Commonwealth n'a fait l'objet d'autant de vérifications par autant de groupes que le Sénat.

Last time we brought in the king of all kings when it comes to auditing. He spent $27.5 million. We listened to his expertise. We gave him carte blanche. I think we all saw the end result of that. We saw an audit that cost $27.5 million and we recuperated under $300,000.

Senator Sinclair, maybe none of us are auditors but many of us have been in governance and run businesses, and that's not a very good return on investment.

We have to be cognizant of what expertise we're looking for. The real question here is: Are we ready to allow for a structure that will invariably infringe to some degree on our parliamentary privilege?

Again I agree with Senator Marwah. I don't see this as a major infringement. If anything it strengthens our parliamentary privilege, in my humble opinion. I could easily be brought to the point of view that I think it's a good thing to have external representation on that committee.

One of the elements we didn't really talk about is the recommendation of five senators on that committee. If we would accept a recommendation for an external representation, what would that mean? Would it mean one person? Would there be a chair? Would it be two people? Would that be three?

An element we didn't discuss today is what would be the profile of that external representation? Will they be accountants like the people we would be hiring to run a forensic audit? Would they be lawyers in ethics? That's another important element of what constitutes an appropriate representative? Would it be a journalist from the press gallery? I think these are all important issues.

Senator Wells, your presentation was good. I agree with Senator Gold. This is a good first discussion. If the committee agrees, maybe steering should have a huddle, take all these opinions into consideration and come back with a structure on how we can tackle in follow-up meetings some of these outstanding questions.

Perhaps Senator Sinclair and Senator Joyal would agree or have something to add.

**Senator Joyal:** One of the things we could do at steering, with the input of all the membership around the table, is to prepare a list of issues we would like to review so our work is organized and that there would be a term to it.

Once we would have canvassed all those issues with the proper witnesses or the proper help that we could seek and get from other sources, we would then be in a position to draw a

La dernière fois, nous avons fait appel à la crème de la crème en la matière. Cela a coûté 27,5 millions de dollars. Nous avons suivi les conseils d'un expert. Nous lui avons donné carte blanche. Je pense que nous savons tous comment cela s'est terminé. Nous avons eu une vérification qui a coûté 27,5 millions de dollars, et nous avons récupéré moins de 300 000 $.

Sénateur Sinclair, peut-être que personne ici n'est vérificateur, mais nous sommes plusieurs à avoir travaillé dans le domaine de la gouvernance et à avoir dirigé des entreprises, et nous savons reconnaître un mauvais investissement.

Nous devons déterminer l'expertise recherchée. La vraie question est la suivante: sommes-nous prêts à adopter une structure qui viendra invariablement empiéter, dans une certaine mesure, sur notre privilège parlementaire?

Je suis d'accord avec le sénateur Marwah. Je ne crois pas que cela limitera énormément le privilège parlementaire. Vous pourriez facilement me convaincre d'opter pour une représentation externe au sein de ce comité.

Nous n'avons pas vraiment parlé de la recommandation sur les cinq sénateurs membres du comité. Si nous décidons d'y aller pour une représentation externe, qu'est-ce que cela signifierait? Y aurait-il un seul membre externe? Un président? Deux ou trois membres?

Nous n'avons pas non plus parlé aujourd'hui du profil recherché pour cette représentation externe. Voudrions-nous des comptables, comme dans le cas d'un audit juricomptable? Irions-nous chercher des avocats spécialisés en éthique? C'est un autre critère important pour déterminer ce qui constituerait une représentation appropriée. Est-ce que cela pourrait être un journaliste de la tribune de la presse? Ce sont tous des points à prendre en considération.

Sénateur Wells, c'était un bon exposé. Je suis d'accord avec le sénateur Gold. C'était un bon début de discussion. Si vous le voulez bien, le comité directeur pourrait se réunir pour examiner tout cela et vous revenir avec un plan de match pour les prochaines séances afin de répondre aux questions en suspens.

Sénateur Sinclair, sénateur Joyal, êtes-vous d'accord? Avez-vous quelque chose à ajouter?

**Le sénateur Joyal :** Le comité directeur pourrait, aidé de tous les membres du comité, dresser la liste des points à couvrir. Nous pourrions ainsi organiser le tout et établir un calendrier.

Quand nous aurons la liste de toutes les questions à aborder et des témoins à convoquer, ou de l'aide à obtenir auprès d'autres sources, nous serons en mesure de faire un plan. Nous avons un

line. Since we have an order from the chamber, we're condemned to efficiency. We have to report to the chamber.

I would suggest that we prepare a list of the various issues and determine, with the help of the library, which witnesses would be best selected and invited to attend. We could share that with the other members of the committee, so everyone knows where we are heading with this. That would be helpful, especially with the help of Senator Wells, in order to get his opinion on how we would prepare the future meetings of this committee. That would probably be the best way to tackle this issue, Mr. Chair.

**The Chair:** I think we have an agreement.

**Senator Sinclair:** Yes, I tend to support that. I think establishing a list of issues and identifying what's available for us to look at would be a good approach.

**Senator Joyal:** Yes, because we're not just there to discuss. We're there to come to a determination.

We have to identify very well the issue we want to address on each and every aspect of what we would define as points that we want to come to conclusions on.

**The Chair:** Before we adjourn, Senator Wells, do you have any final comments?

**Senator Wells:** No, I continue to seek the wisdom of the committee and take direction thus.

**The Chair:** Thank you, Senator Wells. Thank you, committee.

(The committee adjourned.)

ordre du Sénat, alors nous sommes contraints de faire preuve d'efficacité. Nous devrons en faire rapport au Sénat.

Je propose que nous fassions la liste des questions à aborder et, avec l'aide de la bibliothèque, des témoins à convoquer. Nous pourrions transmettre le tout au reste du comité, afin que tout le monde soit au courant des prochaines étapes. Ce serait particulièrement utile d'avoir le point de vue du sénateur Wells pour préparer les prochaines séances. Je crois que ce serait la meilleure façon de procéder, monsieur le président.

**Le président :** Je crois que nous sommes d'accord.

**Le sénateur Sinclair :** Oui, je suis d'accord. Ce serait une bonne idée de dresser la liste des questions à couvrir et des ressources à notre disposition.

**Le sénateur Joyal :** Oui, parce qu'il ne s'agit pas seulement d'en discuter. Nous allons devoir prendre une décision.

Il est essentiel de bien définir la question et de préciser tous les points sur lesquels nous allons devoir trancher.

**Le président :** Avant la levée de la séance, sénateur Wells, avez-vous un dernier commentaire?

**Le sénateur Wells :** Non. Je m'en remets à la sagesse du comité, alors je vous suis.

**Le président :** Merci, sénateur Wells. Merci au comité.

(La séance est levée.)

WITNESSES

**Tuesday, March 27, 2018**

*As an individual:*

Maxime St-Hilaire, Professor, Université de Sherbrooke.

**Tuesday, April 17, 2018**

The Honourable Senator David M. Wells.

TÉMOINS

**Le mardi 27 mars 2018**

*À titre personnel :*

Maxime St-Hilaire, professeur, Université de Sherbrooke.

**Le mardi 17 avril 2018**

L'honorable sénateur David M. Wells.